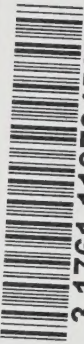


CAI
Z1
-1982
E0221

Government
Publications

Summary of Conclusions and Recommendations

Royal Commission on the
Economic Union and
Development Prospects
for Canada



3 1761 11973452 3



Summary of Conclusions and Recommendations

This summary of conclusions and recommendations has been reprinted from the Report of the Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada. It is presented in this format as part of a communications package to bring the essential messages of the Commission's Report to a larger readership.

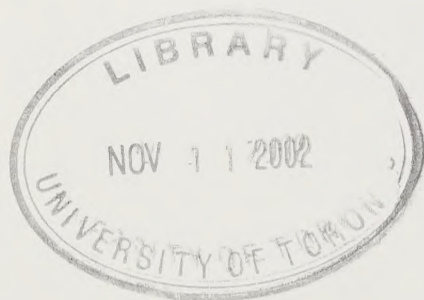
This summary varies in style, but not in substance, from the Conclusions and Recommendations found in the Report. The official version, however, is that contained in the Report.

*Royal Commission on the
Economic Union and
Development Prospects for Canada*

The Final Report is available in English and French at local bookstores or directly from:

The Canadian Government Publishing Centre
Supply and Services Canada
Ottawa, Ontario
K1A 0S9
(613)997-2560

*Copyright © Minister of Supply and Services Canada 1985
All rights reserved
Printed in Canada*



Contents

CHAIRMAN'S FOREWORD 1

Canada: State, Society and Economy 3

Global Outlook 5

Opportunities in an Open World 9

Growth and Employment 15

Natural Resources and Environment 27


Human Resources and Social Support 31

The Institutional Context 43

Concluding Comments 57

APPENDIX A The Collected Research Studies 59

APPENDIX B Commissioners 62



Digitized by the Internet Archive
in 2024 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119734523>



Chairman's Foreword

The Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada was established in the fall of 1982, in the aftermath of one of the most turbulent periods of Canadian history. On the economic side, Canada was just emerging from the worst recession since the 1930s. For much of the previous decade, the country had endured unprecedented levels of inflation. But other countries, too, struggled as we did with those economic problems. In addition, however, we conducted intensive, often divisive, domestic debates over enormously complicated and difficult issues such as energy policy, our new Constitution and, especially, the question of whether Quebec would remain a part of Canada. In that setting, the central question that we Commissioners were asked to consider was: Can we not do better in the future? Our response to this question is a resounding "Yes!"

Certainly, our nation has faced difficulties, both economic and political, but our extensive meetings with Canadians across the country have reaffirmed our view of Canada as a mature, tolerant and well-governed country. We are deeply convinced that Canada possesses many valuable opportunities for satisfying achievement. To attain that achievement, however, Canadians must face the necessity to make changes in policies and in institutions that offer, at least, the comfort of familiarity. We must venture into untried ways that will demand open-mindedness, courage, innovation, and determination. This Report sets out in some detail the changes which, in our view, offer Canadians the best opportunity of fulfilling our national potential.

While we have indicated a number of directions in which we think it likely that the future will take us, including the increasingly competitive international environment and the prospects of more modest growth than the economy experienced in the golden age of the 1950s and 1960s, we have not attempted to predict the future in detail. Anyone who has had responsibility for policy making since the beginning

of the 1970s would recognize that such precise prediction is unrealistic. Assured of change, but uncertain about its exact direction, the most productive policy prescription we can urge is that as individuals and through our institutions, Canadians must maintain maximum flexibility in order to adapt to that change as it occurs.

Looking back over the perspective of 35 years, beyond the economic difficulties of the immediate past, this Commission sees Canada as having attained a quite remarkable record of economic success. We believe, however, that the circumstances which brought about that success will not continue; indeed, they have already altered, both globally and domestically. The differences which are emerging in our economic experience will have to be matched by differences in economic and social policies.

While the economy was an important focus for Commissioners' concern, we were also asked to consider how Canada's political institutions function, and by what means their functioning can be improved so that our nation can achieve better economic performance. Political institutions are created in order to manage conflict, for conflict is inevitable—between individuals, between firms, between regions, and between nations. The role of institutions is to channel that conflict so that our differences do not prevent us from attaining the goals we have in common. While we Commissioners believe that Canada's political institutions have adjusted well to the strains of the past decade, we consider that they can be made to work even better.

Our nation has been favoured in its evolution by the friendly support of larger allies and of a strong neighbour. Predictably, because Canada has not been a leader in important enterprises, Canadians have too often fallen into the habit of accepting a foreign lead or adopting a foreign opinion before fully thinking through what is appropriate for *us* in *our* circumstances. This attitude has been dubbed the "colonial mentality". As the late Vincent Massey once wrote in his well-known work *On Being a Canadian*: "We have never suffered from being too sure of ourselves." Again, he wrote:

We are one of the few countries in the world which can strengthen its nationality without threatening or offending anyone else. A stronger national sense would only help us the better to perform our national task. It need never conflict with an international outlook.

In this Report we advocate for Canada a full involvement in the broader world. We must have

confidence in ourselves. Indeed, we echo the words of Emily Murphy: "Lean on no one. Find your own centre and live in it, surrendering it to no person or thing."

In compiling our Report, we Commissioners have set out an extensive agenda for change. Some aspects of change will be imposed upon us; others we shall seek to create ourselves as we move to meet the future. Ultimately, and most weightily, the burden of that change must be borne by individuals. To move from the usual, the accustomed, the habitual into the untried, the new, the innovative has always been, at least in part, a painful experience. Government institutions and policies can and should help to cushion the shock. For all that, it remains a shock. And it must be borne.

On the other hand, the rewards for Canada of changing outmoded patterns are enormous. We Canadians enjoy incomparable advantages, not only in the country we inhabit, but in the kind of society in which we live, and with the kind of institutions we have in place. By viewing change as an opportunity rather than a threat, by moving to meet or initiate it, by adopting a positive will to use it to our advantage, we can not only improve our circumstances at home, but we can also make a significant contribution to a world in which too many others still lack many of the advantages that we Canadians enjoy.

DONALD S. MACDONALD
Chairman
May, 1985



Canada: State, Society and Economy

This introductory chapter to the Report provides the philosophy that guided this Commission's consideration of the role of the state in relation to many aspects of our society. It is an essay which attempts to portray a clear understanding of what we Canadians have become, and what we may become in the future, sharing, as we do, a common country. Secondly, we examine the scope and complexity of contemporary big government in Canada, which has transformed the relations between government and society, challenged our practices of responsible government, and greatly complicated the working of Canadian federalism. And finally in this introductory essay, Commissioners explore the relationships between states and markets, a subject which is on the agenda of democratic governments in Canada and elsewhere. Our goal is to clarify that debate, disentangle the complex issues involved, and suggest criteria to govern the future unfolding of the relationship between these two powerful systems which interact, which need each other, and within which we act as citizens, as consumers and as producers. Since the chapter entitled "Canada: State, Society and Economy" is an introduction to the Report and provides an overview of Commissioners' conclusions and recommendations, it has been reprinted separately. Rather than provide a further digest of the chapter here, we wish to make only a few, very brief, general comments which may help to provide a general context for the rest of the summary.

Commissioners regard the state as having four major roles in the governing of the nation. It has a major role to play in overseeing the evolution of the many social aspects of Canada. It also plays a central and related role in symbolizing the citizens' sense of national identity. Again, of course, it plays a vital role in influencing and directing the course of the national economy. Finally, it has a role to play in speaking and acting on behalf of the nation on the international stage.

The undertaking by government of a large and complex role in many facets of our national

life is inevitable and irreversible in this modern age. Nonetheless, Commissioners believe that in selected areas, some disentanglement and simplification of the role of government in society and the economy is desirable and feasible. Much of the extensive network of policies and programs involving the state is the result of a host of *ad hoc* decisions superimposed one upon the other over a period of years, many of which have come to have cumulative consequences that were never intended. This Report therefore seeks to redefine the links between government and society, to improve the quality of Canada's performance in selected policy areas, and to reform those central institutions of Parliament and federalism in which reside our capacity to manage our collective affairs as a democratic people.

The basic issue involving the functioning of the economy concerns the appropriate balance between reliance on market forces and government intervention. The disruptive decade from the first oil shock in 1973 to the present constitutes the backdrop for the Commission. Persistent problems such as large and protracted government deficits, financial instability, slow growth in productivity and high unemployment reflect the cumulative effect of underlying changes in the economy and society. Solutions call for a realignment of the role of the state in broad areas of the nation's social, economic and political affairs. New directions are required, based on analysis unencumbered by automatic acceptance of yesterday's assumptions.

Canada's long run concern has to be the restoration of productivity growth and improvement in employment opportunity. To achieve these goals, Canada must have better access to world markets. Freer trade arrangements both with the United States and on a multilateral basis would greatly assist Canadian industry to become more competitive and productive. Government must complement the drive to increased competitiveness by ending those policies and programs that generate disincentives, retard flexibility and work against the desired allocation of resources.

Commissioners believe—as elaborated upon in other parts of the Report—that governments should pull back from direct intervention in many aspects of the operations of the economy, placing greater reliance, instead, on the operation of market forces. For example, the government should concentrate more on facilitating Canadian industrial development through general measures and intervene less extensively in providing support to selected sectors, espe-

cially those relating to declining industries.

It is not appropriate, however, to divorce fundamental reform of the economic system from the social support network which binds Canadians together as an economy and a people. This Commission also recommends far-reaching changes in social assistance programs, education, unemployment insurance and collective bargaining arrangements. Policy and institutional changes are required in these areas in order to increase the fairness, flexibility and efficiency of Canada's economic system.

The central premise of Commissioners' perspective on citizen/state relations is that big government requires more democracy, not less. In keeping with this tenet, this Commission recommends the adoption of a series of measures aimed at strengthening the authority of Parliament to call government to account and at advancing regional representation in the political arena through the establishment of an elected Senate.

The new Charter of Rights has profound implications for the future evolution of Canadian society; it complements federalism and responsible government as a third underpinning of the Canadian political system. While the Charter extends the rights of Canadian citizens, further measures are required to strengthen the hand of the electorate and to curb the power of

government and the bureaucracy.

The social management task of government is, in Commissioners' view, as difficult and important as the task of economic management. The list of social issues involving government includes language, race, culture, the position of aboriginal people, sexual equality and the state of the environment. Some of these issues, such as affirmative action, have important economic implications.

The adversarial process that frequently characterizes federal-provincial relations is, in the view of Commissioners, a reflection of healthy competition among conflicting interests. Nonetheless, Commissioners believe that there is need to reinforce machinery for the conduct of federal-provincial relations. At the same time, there is need to encourage Canadian citizens to take part in the process and to extend the power of legislative bodies to scrutinize arrangements worked out between the two levels of government. There is a synergy between political union and economic union: strengthening one strengthens the other, but also demands parallel action. Reducing interregional barriers to facilitate the free flow of people, goods and investment will necessitate new intergovernmental mechanisms to put in practice a recommended code of economic conduct.



Global Outlook

As we peer into the future, there is one central fact about which we can be reasonably certain: there are powerful forces around the globe that are profoundly affecting the lives of all of us here in Canada. The global outlook is full of danger signals; a majority of the world's citizens are facing deeply troubling prospects.

In entering what may well be a very turbulent period, Canadians occupy a privileged position that may make the prospective problems of the global community appear quite remote. But "no man is an island, entire of itself", as John Donne astutely observed more than three and a half centuries ago. In fact, because of its far-reaching links of trade, aid and diplomacy, Canada is more exposed than most nations to developments taking place in the world. While we Canadians are highly vulnerable to adverse impacts, both direct and indirect, we are also in a favourable position, in many ways, to seize opportunities as they arise.

While we cannot know with any certainty how they will act and interact in the years ahead, we have sought in our Report to identify some of the major underlying factors and forces at play around the world in order to anticipate what problems they may create, and what choices they may require of us as Canadians. In particular, our analysis focused on five separate but interrelated aspects of global development: the human environment, especially as it involves population growth; the natural environment, including the availability of essential resources and the quality of our ecological system; the knowledge environment and the dramatic transformation being wrought by scientific and technological change; the economic environment; and the geo-political environment.

Of all of the dynamic elements that will play a part in shaping global development in the future, the most prominent is the massive growth in the world's population which, the World Bank has projected, will nearly double, increasing from 4.4 billion in 1980 to 8.3 billion in 2025. While the implications of this prospective development are far from clear, it is evident that it

will present far-reaching challenges nationally and internationally.

The explosive growth of population that has been forecast will put enormous pressure on many of the earth's essential resources such as food, water, energy and industrial raw materials. For the most part, it appears that our planet has the physical resources to meet the prospective demands of the world as a whole. Critical problems are likely to develop, however, because of the grossly uneven distribution of resources and of the variable capacity to harness them for the benefit of humankind. To avoid the occurrence of crippling shortages of various kinds will often require a combination of political will, international co-operation, adequate economic incentives, and the implementation of new techniques and technologies in both developed and developing countries.

In our drive to provide the resources necessary to nurture and maintain a rapidly growing population, there is considerable danger that we will contribute even further to the already extensive deterioration proceeding in the air, the water, and the land of the life forms that are the essential elements of our interdependent environmental system. Even now acid rain poses a critical threat throughout the northern hemisphere. The degradation of agricultural lands in both developed and developing countries as a result of abuse and over-use is becoming an increasingly serious problem, a problem that is compounded in some areas of the world by the destruction of tropical forests. If the predictions of some scientists are correct, the impending warming of the globe as a result of the "greenhouse effect" caused by the build-up of carbon dioxide in the atmosphere could have incalculably detrimental consequences for all nations.

The present onward rush of science and technology clearly has major global implications. There are those who believe that the current knowledge explosion has already provided the impetus for the onset of a third industrial revolution that will contribute much to human progress, but there are also those who fear that this explosion will generate substantial problems of its own. In a highly uncertain world, we can be certain of little more than the pressing necessity that will confront us to stand ready to adapt to the changes consequent on scientific and technological advances.

The continuing post-Second World War trend toward growing global economic interdependence as seen in flows of trade, investment, financial resources and technology is another development that has substantial, if uncertain,

implications for the future. The liberal and multilateral international economic system put in place during the early post-war years has experienced growing strains as a result of a number of factors. These include the increasing competitive pressures created by the newly industrializing countries, the generalized decline in productivity growth, distortions created by the sharp increase in world oil prices in the 1970s, and the associated problems they helped to generate directly or indirectly in terms of the massive debt burden of many developing countries and the massive unemployment that continues to prevail in many of the industrialized nations, despite slow recovery from severe recession earlier in the 1980s. Many of these strains will continue to be with us for some time.

Finally, our Report examines political, economic and social trends of certain major countries—the United States, the Soviet Union, China and Japan—and collective groups such as Western European countries and nations making up the less-developed world. We examine these trends in an effort to obtain some further insight into the ways in which they might affect future global developments.

In examining the state of world affairs, we have observed two very distinct developments which, when taken together, are cause for some concern. As we have noted, the world has become increasingly interdependent economically, environmentally and socially; as a result, we share increasingly similar problems and opportunities as global citizens. At the same time, however, our collective political will and the international institutional machinery through which we exercise it has not kept pace with this growing interdependence. While we have not reached the stage where this shortcoming is a matter for alarm, it is one that should be recognized and corrected so that nations acting together may develop the capacity to balance altruism and self-interest in matters of international concern.

The very breadth and depth of Canada's involvement in world affairs appears to impose on us a special responsibility as a nation to contribute to a resolution of some of the more critical global problems that will arise in the years ahead. This view is based on our deep belief that the major problems facing the global community are rooted in social, political and institutional structures, values and norms.

Part of Canada's contribution might be made in material form and by way of education, training and technology. Conceivably, however, we could play an even more important role as

a catalyst in bringing together other nations to work in concert for the resolution of global challenges and problems. Our capacity to contribute to the resolution of global problems as well as to pursue our own direct interests has grown, and Canadians should be more fully aware of our status as a "principal power" among the nations of the world.

As Commissioners stressed at the beginning of this section, and as we reiterate now, we can at best perceive only dimly how the future will unfold. It is crucially important, however, that Canadians should carefully search out the primary forces in play around the world, constantly monitor their action and interaction, and stand ready to respond, as circumstances require, either alone or in co-operation with other nations. While many future developments abroad will certainly have a direct effect on our nation, in many instances we may well have greater cause for concern about the indirect consequences for us of events in other countries.

This Commission underlines the importance of recognizing five critical features of the global system:

- The degree of interdependence will continue to increase in the foreseeable future, causing the domestic policies of any one country to be significantly affected and, in some instances, dominated by global forces and the policies of larger countries.
- While the eradication of poverty and famine is within the grasp of most developed nations and certainly of Canada, it is not even on the horizon for most of the world's peoples.
- The physical, economic and political global environment pose such significant dangers and challenges that people of all nations find the increase of their well-being at risk.
- The principal limits to growth are not physical, but political, social and institutional. The major challenge thus lies in the fruit of technological and institutional ingenuity.
- Global interdependence demands that national decisions be based on long-term goals and be made in the broadest possible context.

We Commissioners urge that the fundamental global priority within the context of peaceful co-existence become the general increase of the well-being of all nations and peoples, and the urgent eradication of malnutrition and starvation. Given the high degree of global uncertainty that this Commission has identified, it is important that Canadians understand both the priv-

ileged position we occupy on this planet and the human imperative this advantage places on Canada to provide leadership in those areas of critical concern to the world where our nation has a capacity to provide that leadership. Commissioners recommend that as a matter of high priority, Canada pursue a more activist foreign policy based on the concept that Canada now occupies a more responsible position as one of the world's principal powers. Combining humanitarian and pragmatic interests, Canada should:

- Seek to broaden Canadian and world understanding of the meaning of interdependence and the hazards and opportunities which confront civilization. This approach includes giving higher priority to issues relating to the

natural environment and, especially, to the implications for global well-being of the continuing population explosion.

- Vigorously support reform of the multilateral system represented by the United Nations and its specialized agencies to bring the institutional machinery into line with the problems and opportunities of the future.
- Pursue bilateral and regional initiatives where these are appropriate and essentially outward-looking in a multilateral context.

This Commission has reviewed the broad sweep of global interdependence in an effort to identify those areas where Canadians will be offered both challenges and opportunities over the next quarter century.



Opportunities in an Open World

Rapid growth of imports from the developing countries, a changing trade-policy environment, and new forms of protection adopted by our trading partners imperil Canadian jobs. By contrast, growth and technical progress abroad offer us new export opportunities and chances to benefit from access to cheaper and higher-quality products than we can produce. The challenge is one of change, adaptation and adjustment; the opportunities may be unlimited. These developments, however, impose difficult choices on Canadians.

We Commissioners have frequently been reminded, in the course of our task, that Canada's domestic economy is largely defined by its relationship to the wider global economic system. Canada's last Royal Commission on economic prospects captured this point in 1957:

Something of Canada's essence is defined by its external relations. Much of its economic structure can be explained only in terms of its external trade . . .

The ships loading lumber on Vancouver Island or aluminum ingots on the Saguenay are reminders of how deeply our material well-being is involved in the prosperity of other countries, even outside the boundaries of North America.

Canada's economic development, then, as well as our government's economic development policies, are significantly affected by conditions beyond our borders. As a relatively small, "open" economy, Canada is particularly vulnerable to outside influences on its trade and economic performance. In order to foster stability and predictability in some of these external forces, successive Canadian governments have sought to develop formal rules for conducting relationships with our trading partners. The pursuit of this objective has always involved a basic problem: How are we to reconcile conflicting priorities among national objectives and the requirements of a stable international economic system? To resolve inherent conflicts has required a continual process of negotiation and

compromise at both the domestic and the international level. Governments have often had to adjust and put to positive use the constant tension between the forces of economic protection and trade liberalization.

For almost forty years, Canada has pursued a largely multilateral approach to its foreign economic policy; indeed, we have been one of the strongest supporters of the multilateral system centred on the GATT and the International Monetary Fund. This approach proved the most effective way to secure and improve access for our products and to instil order, stability and predictability into that process. Even on the import side, we have found that we must negotiate multilaterally to open our own market, in exchange for access to foreign markets. Multilateral negotiation has proved a useful tool of industrial policy and has allowed for orderly adjustment of the economy through foreign competition.

To a great extent, Canadian trade policy has been, and will continue to be, developed as a compromise addressing the business objective of securing improved access to foreign markets, the economic need to promote efficiency and competitiveness in the domestic economy, and the political need to maintain our sovereignty and freedom of action. The international trade and payments system largely determines the design and use of particular policy instruments. For Canadian producers and investors, there are several tests of this international system. Can our government successfully improve market access for those sectors where Canadian production is, or can be, competitive in world markets? Will it maintain the access currently available to Canadian producers? Will it protect producers from unfair or injurious foreign competition? Because private sector investment is necessary for economic growth and job creation, Canadian producers need to be confident that their access is secure, and that foreign governments will not move to frustrate their efforts to market Canadian goods abroad.

The multilateral system of rules is intended to facilitate decisions favouring adjustment and to penalize decisions favouring protection, but it needs political will to make it work. Between 1973 and 1979, the Tokyo Round of trade negotiations provided a framework for organizing political will. The negotiators sought to reduce trade barriers and to move the ongoing management of trade relations in the direction of freer trade. For the past six years, however, there has been no such framework.

A new round of GATT negotiations may be

initiated to concentrate on elaborating world-trade law and removing remaining barriers to world trade, and to provide a basis for organizing political will to resist protection. The results of any future GATT negotiation are not certain, however, nor are they just around the corner. A new round of negotiations requires complex co-ordination and revolves largely around the interests of three or four players: the United States, the European Community (EC), the less-developed countries (LDCs) as a group, and, perhaps, Japan. Canada can make an important contribution, but it cannot control either the agenda or the outcome. Even to influence the outcome requires adroit negotiators. The Community is reluctant to come to the table. The U.S. executive is eager, but as yet Congress has provided no negotiating authority. The LDCs are willing, but insist on some problematic pre-conditions and do not agree on the agenda. Japan is willing, but largely because a new round would facilitate management of its trade relations with the United States and the European Community.

Canada's economic growth is critically dependent on secure access to foreign markets. Our most important market is the United States, which now takes up to three-quarters of our exports. More, better and more secure access to the U.S. market represents a basic requirement, while denial of that access is an ever-present hazard. We are extremely vulnerable to any strengthening of U.S. protectionism. Early bilateral negotiations with the United States could provide opportunities for the two countries to negotiate reduction or elimination of tariff and other barriers to cross-border trade, at a pace and on a scale unlikely to be achieved multilaterally in a further GATT round. Such negotiations could also be used to win agreement on rules designed to deal with special or unique problems affecting cross-border trade; they would provide a more secure shield against a U.S. policy of protection.

Existing barriers to trade, including tariffs, are real. The rosy expectation of 80 per cent duty-free trade by 1987 masks the fact that trade takes place through "holes" in the tariff barrier. While a tariff of 5 to 10 per cent may not prevent trade, it will deter investment beyond that necessary to service the Canadian market. Furthermore, non-tariff barriers, especially those that take the form of contingent protection, are most effective in denying exporters the kind of security that provides the incentive for large-scale, job-creating investment. On the Canadian side, our tariff remains significant; while it doubtless protects producers, it also raises costs to con-

sumers and producers, and thus retards development of a more competitive economy.

Successive rounds of GATT negotiations have traditionally provided Canada and the United States with their main opportunities to liberalize trade. Future negotiations could well offer new opportunities to liberalize and secure Canada-U.S. bilateral trade. Such negotiations, however, are unlikely to take place soon enough or to be thorough enough or provide the kind of environment that Canadian producers will need by the end of the present decade and beyond. We need, therefore, to engage the United States more directly in bilateral free-trade negotiations.

After reviewing the various elements required to develop an effective new framework for Canada-U.S. free trade, we Commissioners have concluded that a successful agreement would:

- Establish a free-trade area, rather than a customs union or a common market.
- Be a broad agreement, covering substantially all trade between the two countries, rather than a collection of sectoral agreements.
- Allow for the exclusion of some sectors from its coverage.
- Be consistent with Canada's continued participation in GATT.
- Apply to tariffs, contingency protection and other forms of non-tariff barriers.
- Gradually eliminate tariffs over a period of several years. In recognition of its relatively greater effect on the Canadian economy, allow for a longer phase-in period of elimination of the Canadian tariff than of the U.S. tariff.
- Neutralize or reduce non-tariff barriers by means of common procedures and control them by codes of conduct.
- Establish a joint tribunal, subject to appellate review by a bi-national Committee of Ministers, to decide on and implement these codes of conduct.
- Provide for mutually acceptable measures of transitional adjustment assistance and safeguards.
- Include effective dispute-settlement procedures applicable to the proper interpretation of the agreement, whereby national politicians would mutually reach decisions. Stipulate compulsory arbitration by a neutral panel as a procedure of last resort.
- Be guaranteed by national laws.
- Provide adequate room to encompass provincial and state interests.

A bilateral agreement constructed along these lines would make our manufacturing sector competitive by encouraging a process of restructuring, rationalization and expansion of Canadian industry to serve the North American market and, from that base, to penetrate overseas markets. It would also increase the security of our access to our most important market, a condition that the relatively small domestic Canadian market makes essential for economic growth and new investment. Finally, it would improve and expand the access we now enjoy to the U.S. market and thus allow Canadian industries presently shut out of that market to grow and invest with renewed confidence. Overall, such an arrangement would make Canadians richer. On the basis of analyses made for this Commission, we are prepared to say that it would increase our national income by a proportion in the order of 3 to 8 per cent. This Commission has concluded that increases in employment are more likely to come from new investment than from the protection of existing jobs by means of trade restrictions. According to surveys conducted by the Canadian Manufacturers' Association, its membership expects that expansions stimulated by free trade will significantly exceed contractions. Workers will also benefit from higher real wages made possible by a more productive and affluent economy.

In Commissioners' view, all regions of Canada would benefit from free trade with the United States. In addition, the adoption of a bilateral free-trade arrangement would remove the historic grievance of Western and Eastern Canada that, in their opinion, maintenance of protection for secondary manufacturing industries favours Central Canada. While some foreign-owned subsidiaries would undoubtedly withdraw from Canada following a Canadian commitment to free trade with the United States, some are doing so now as a consequence of lack of assured access to Canada's largest export market. Assured access to the U.S. market would, on balance, lead to a significant net increase in investment in Canada. With the abolition of non-tariff barriers, our resource-based sectors in every region would become major beneficiaries of freer Canada-U.S. trade.

Despite this prospect, a bilateral free-trade agreement would not operate without cost. The new circumstances would inevitably require adjustment, but that is an ongoing process which will affect Canadians whether we move to free trade or not. Again, on the basis of Commission studies, we are confident that the long-term

gains will be many times greater than the short-term adjustment costs. Such costs, moreover, can be cushioned by the introduction of appropriate measures to provide transitional adjustment assistance.

Finally, our review of the political consequences of a move toward free trade has convinced Commissioners that even in this area of national life, benefits would accrue. Free trade would strengthen Canada's economic fabric; it would reduce regional differences relating to the conduct of trade and industrial policy; and it would contribute to our growing sense of national confidence. There are, however, risks to the distinctive characteristics of Canada's political culture, and these cannot be dismissed lightly. They will require deliberate policy and program responses to strengthen our independence in a variety of ways. For example, adverse consequences could be managed by the deliberate pursuit of policies to strengthen cultural and other aspects of Canadian identity. Our government should also strengthen the objectives and administration of our foreign policy to reflect a more activist internationalist stance to the world community.

The pursuit of Canada-U.S. free trade is not at odds with efforts to strengthen and improve the existing framework of multilateral trade. Rather, Commissioners see it as a complementary approach, involving concentration of our efforts and scarce resources on our most important market. We see multilateral and bilateral negotiations proceeding in parallel. In our view, to take such a two-tiered approach would be the best way to ensure that Canadian industry will win sufficient access to foreign markets to invest and grow with confidence. At the same time, it allows us to open our market in an orderly fashion and thus ensure that trade policy would do its part to encourage the development of a more competitive and more productive economy.

Negotiations leading to freer trade, whether pursued bilaterally or multilaterally, will be of little use, however, if they are not supported by the right domestic policies. Our support for freer trade, therefore, depends in no small way on the recommendations that Commissioners develop later in this Report. These recommendations should contribute to strengthening the competitiveness and productivity of Canada's domestic economy. Trade policy alone will not be enough.

Commissioners, like others who have enquired into Canada's relations with developing countries, see a need for Canada to take

more positive action to help these countries through aid and trade measures. We have reached this conclusion not only on humanitarian grounds, but also on the basis of our perception of Canada's own interest. Development of stronger links with these countries through aid and trade will pay dividends to future generations of Canadians, by contributing to a more stable world environment and by nurturing future trading partners.

Having carefully considered the analyses presented in the Report and our conclusions summarized briefly above, Commissioners make the following recommendations.

General

- Canadians have benefited from and contributed to the multilateral system of trade and payments developed primarily in the last 40 years, and we should continue to support that system as the mainstay of our foreign economic policy. Canada is sufficiently strong and independent, however, to pursue bilateral initiatives, including better economic relations with the United States, within the framework of multilateral relations.
- Canadian import policy in general should be based on a recognition of its costs to consumers and the costs of delaying adjustment. Canada should minimize any new protection, reduce protection gradually as part of bilateral or multilateral negotiations, and accelerate adjustment processes.
- Export promotion should be pursued aggressively and with greater reliance on private sector mechanisms, but the degree of subsidization this might involve should lie within internationally accepted rules and practices.

International Trade

- International trade is the life-blood of the Canadian economy. It is a major contributor to Canadian growth, jobs and real incomes. In view of the changing nature and patterns of international trade, Canadians are now confronted with several options in formulating trade policy. This Commission has identified three major approaches, each of which has several variations. Canada might:
 - Maintain its present policy. It might keep to the level and type of protection currently in place, but make selective efforts both to improve access abroad and to protect Canadian industry on a limited case-by-case basis.

- Participate actively in a new round of multilateral trade negotiations under the auspices of the GATT, in order to improve and secure our country's access to foreign markets, to open up our own market, and to strengthen the legal framework for international trade.
- In addition to taking the initiative for the elimination of trade barriers at the multilateral level, open negotiations with the Government of the United States to reach an agreement on a substantial reduction of trade barriers, tariff and non-tariff, between Canada and the United States.
- This Commission rejects any generalized move toward greater economic protection or toward import substitution as a general policy to insulate Canadian producers from the international economy. This approach, while perhaps the most comfortable in the short term, would lead, in the longer term, to major inefficiencies in the operation of the national economy, and a loss of jobs and lower incomes; it would also contribute to erosion of the multilateral system. In our view, a policy of maintaining the *status quo* would carry the serious risk of taking Canada backwards to a more protectionist position.
- Commissioners recommend that multilateral trade negotiations under the GATT remain a central theme of Canadian trade policy; thus Canada should move quickly to define its objectives for the forthcoming round. The GATT has served Canada well, and our nation's participation in further strengthening this international system of co-operation is a general insurance policy for the future. Broadly stated, Canada's objectives should include:
 - A more ordered world trading environment: that is, sufficiently stable, predictable and transparent international trade relations to instill a degree of business confidence that will lead to job-creating investment
 - More secure access to our major markets, particularly the U.S. market
 - Improved opportunity for the further processing of our natural resources before export, by reducing foreign barriers to manufactured goods
 - Improved access and trading conditions for agricultural and fishery products
 - An improved framework of international rules which will encourage orderly adjustment in the Canadian economy.

- Commissioners recommend that the Government of Canada, at the same time it undertakes an initiative at the multilateral level to eliminate trade barriers, also open negotiations with the Government of the United States to reach agreement on a substantial reduction of barriers, tariff and non-tariff, between Canada and the United States. Such an agreement would have to stand within the terms of Article XXIV of the GATT, and it would provide for a reduction of barriers between the two countries, but would leave each country with freedom of action to maintain separate trading policies with other economic partners. We do not recommend a more intensive arrangement such as a common market or an economic union, where even closer integration would take place between these two economies.
- Commissioners recommend that Canada negotiate a legal arrangement with the United States which incorporates strong safeguards to limit spill-over from the arrangement and thus protects substantive policies, such as those pertaining to culture and defence, which are functionally unrelated to trade in goods and services. Indeed, a policy that creates no linkage should be explicitly confirmed in the agreement. We recommend that the Government of Canada pursue a more aggressive policy of support for indigenous cultural expression as a concomitant of a bilateral trade initiative.
- Commissioners recommend that this legal arrangement attempt to regulate three general types of barriers which currently restrict trade between the two countries. We recommend that:
 - Tariffs be phased down to zero over a period of perhaps ten years. To this end, effective rules of origin must be developed.
 - An approach be developed to use measures of contingent protection as follows:
 - For measures governing “fair” trade (such as safeguard action) and “unfair” trading practices (such as anti-dumping and countervailing-duty proceedings), enforcement would be shifted from national administrative tribunals to a new Canada-U.S. intergovernmental body established under the bilateral arrangement; this body might be known as the “Canada-U.S. Trade Commission” (CUSTC).
 - Detailed codes of national conduct would be required to govern resort to other non-tariff measures such as discriminatory federal and state-government/procurement practices, product standards and federal customs, classification rules and administrative procedures. Again, these matters should be subject to review by the CUSTC.
- This Commission holds that a free-trade arrangement should incorporate explicit provisions which reflect the proportionately greater costs of adjustment that Canadians will face. The Canadian economy needs more time for adjustment than does the U.S. economy. We therefore recommend a two-track approach to phasing in the tariff cuts, to allow U.S. rates of duty generally to be reduced either at a faster rate or earlier than Canadian tariffs. The Canadian government should quickly develop strategies for adjustment which are compatible with the framework of adjustment assistance proposed in Part V of this Report, that is, the new Transitional Adjustment Assistance Program (TAAP). The emphasis of government programs should be on assisting workers to adjust to new employment opportunities. In addition, a reoriented industrial policy, as set out in Part III, will encourage the flexibility and growth orientation required by a freer-trade environment.
- This Commission recommends that the Government of Canada urge the Government of the United States to implement the free-trade arrangement by amending U.S. federal and, if necessary, state legislation to conform to the arrangement, and that they do so under a “fast-track” procedure which would require Congress to pass implementing legislation within 90 days of the President’s formal declaration that he intends to sign an international agreement binding the United States. We also recommend, however, that a formal treaty eventually be struck once both governments have had sufficient experience with the arrangement.
- This Commission recommends that negotiations in Canada proceed on the basis of broadly based, federal-provincial consensus, and that provinces be prepared to give legislative assent to the provisions of the arrangement, in keeping with the close consultation that will be required to achieve federal-provincial consensus. We also recommend that in the longer term, Canadian governments establish a federal-provincial constitutional procedure: sections of the treaty that impose obligations on provinces would come into effect across Canada when two-thirds of

the provincial legislatures, representing at least half of Canada's population, passed resolutions in support of the treaty.

- This Commission recommends the formation of a three-tiered Canada-U.S. intergovernmental institution to take basic executive and administrative decisions; to provide technical staff services; to adjudicate complaints and hear appeals under the agreement. We further recommend the institution of the following mechanisms:
 - A committee of national officials at the ministerial level to be responsible for the enforcement of the agreement's obligations
 - A supporting body of officials known as the "Canada-U.S. Trade Commission" (CUSTC) to manage non-tariff barriers, subject to appellate review by the Ministerial Committee
 - A standing arbitral panel with binding powers as a board of last resort, to resolve disputes arising from conflicting interpretations of the agreement. Such a panel would consist of two Canadians, two Americans and one neutral member to be chosen by the members of the panel.
- International trade and industrial policy are inextricably linked. In Canada, there is the added dimension of the cultural and social implications of these policies. To undertake successful negotiations on freer trade with the United States would require an extraordinary management effort by the Government of Canada. We Commissioners, while making no specific recommendation on how best to prepare the way for such negotiations, wish to express concern that the current federal departmental structure does not appear to provide the degree of integration required to carry out a major negotiation of this kind. It may be that an Office of the Special Trade Negotiator should be established, and that the incumbent should report directly to the Prime Minister.

Development Assistance

- The motives of altruism and long-term national interest coincide in this Commission's recommendations for the adoption of Canadian objectives relevant to Canada's relations with developing countries. In pursuing these objectives, Canadians should be aware that the primary responsibility for development rests with the nations in question, and that although greater international efforts are required, difficult social and institutional issues within the developing countries are often the fundamental impediments to progress, just as they are in all nations. Commissioners recommend:
 - An improvement in both the quantity and the quality of Canada's aid performance. Canada should advance to the Lima target of providing aid in the amount of 0.7 per cent of GNP, not by 1995, but by 1990, and aim to achieve aid in the amount of 1 per cent of GNP by the year 2000. The Canadian government should reduce the proportion of our aid which is tied, and to facilitate this reduction, we should rely more on multilateral than on bilateral aid.
 - That Canada work within global institutions to improve the receptivity of these bodies to proposals helpful to developing countries. Canada should, for instance, systematically seek ways to involve developing countries more fully in a future round of GATT negotiations.
 - That the Canadian government be ready to consider proposals for mitigating some of the more harmful effects of the international debt crisis on developing countries. Canadians should resist pressures for economic protection that would apply to exports from these countries. A more constructive and conciliatory approach to developing countries and their problems will not only help these countries, but also yield longer-term dividends for all countries.

We believe that the implementation of these recommendations will help to strengthen our country.



Growth and Employment

Canada's growth and employment prospects are likely to be mediocre without substantial changes in government policy in a wide range of areas.

In many respects, the policy choices open to Canadians are tightly circumscribed by the global context. We cannot forge trade policy in isolation from our major trade partners and competitors; education and training programs must coincide with employment opportunities, which depend to a considerable extent upon exports and successfully meeting foreign competition for domestic markets; industrial and natural resource policies must attend to the productivity and competitiveness of Canadian enterprise; technological progress largely derives from breakthroughs abroad, hence domestic R&D must be networked with international efforts; and monetary and fiscal policy must account for the interdependence of Canadian economic performance with international developments, particularly south of the border. But while Canada's employment and growth prospects must necessarily be assessed in a global context, and domestic policy shaped accordingly, the outcome is far from deterministic. There is considerable scope within this global framework for Canada to exercise policy choices that, if exercised correctly, may materially improve our growth and employment prospects.

Most government activity has some bearing on economic growth and employment. The most critical policy areas, however, relate to trade, education and training, management of our natural resources, industrial development, adjustment to technological change, and regulation of the overall economy by demand-management instruments (*i.e.*, monetary and fiscal policy). Decisions respecting each of these areas should, as far as possible, be mutually complementary and supportive.

In the absence of major policy changes Canada can expect to experience steady but unspectacular growth. Four independent long-term projections indicate that Canada's growth rate

will closely parallel the U.S. rate. Annual real growth in Canada should average 3 per cent during the late 1980s, and decline to about 2.5 per cent during the 1990s, in keeping with a decline in the rate of labour-force growth. The growth prospects for natural resource-based production seem weak, especially in mining and forestry.

This outlook contrasts sharply with the post-Second World War performance until 1973. Canada experienced rapid growth in those early years, comparing favourably with other OECD countries in terms of employment growth, productivity improvement and the control of inflation. After 1973, however, inflation began to climb rapidly, and productivity growth declined. Since the 1981-82 recession, unemployment has been our most serious policy problem.

While long-term projections suggest that Canada's growth over the next two decades will exceed that of the past decade, unemployment is expected to remain at relatively high levels throughout the 1980s. The continuing high levels reflect the slow recovery in employment from the devastating effects of the worst recession since the Great Depression. Also reflected, however, are structural and institutional features of our economy. These features, which include major demographic shifts, a sharp rise in the participation of women—particularly married women—in the labour force, rigidities in labour/management contractual relationships, and comprehensive unemployment-insurance benefits, will make it very difficult to reduce unemployment, on a sustainable basis, below 6.5 to 8 per cent. Changes in policy direction are needed to attain even this unemployment range in a shorter time period than "self-righting" forces would require. A long-term unemployment goal of less than 5 per cent is feasible but, in this Commission's view, only if Canadians support the necessary changes in policy and structural and institutional factors that influence the efficient allocation of resources.

We Commissioners have concluded that the employment goal should not and need not be pursued at the expense of technological progress and improved productivity. The fear that this progress and productivity will result in still more unemployment is unfounded. Productivity growth increases both the supply of output and real demand to roughly equivalent degrees; hence there is no substantial conflict with the employment goal over the longer run. Employment growth, in fact, appears to be largely unrelated to productivity growth. A much more important determinant of employment growth

is growth of the labour force. The quality of jobs, however, is tied to productivity performance. Increased productivity and technological change are the keys to longer-term growth in real income and economic welfare.

This Commission does not advocate maximum economic growth regardless of its consequences for the distribution of income, employment security or the quality of our environment. We Commissioners believe that economic growth can be strengthened by policy changes that respect broad social goals. Examination of the economic and social policies of government has revealed shortcomings that severely hamper fuller employment and increased incomes.

These shortcomings also threaten our trade competitiveness and detract from effective response to technological innovation. The rapid pace of technological progress in a number of fields, together with the emergence of new international competitors, emphasizes the need for a highly adaptive economy. While it is difficult to determine whether or not the overall pace of technological progress has accelerated, the increase in the share of gross national expenditure spent on research and development in Canada and the United States in recent years suggests that the international technology race has intensified.

For Canada to perform at least as well as its major competitors will require a highly supportive framework for private sector enterprise and astute management of overall economic growth. It is these dimensions that are the subject of Part III of this Commission's Report.

Industrial Policy

This Commission calls for a significant realignment of industrial policy in Canada. We Commissioners recommend that governments, both federal and provincial, put greater emphasis on strengthening Canada's productivity performance and overall competitiveness. Too frequently, industrial policy has intervened against basic market forces to shore-up declining industries or firms. Too little attention has been paid to facilitating adjustment to new realities and new opportunities.

Canada must strive to ensure the best performance of all sectors of the economy. Our natural resource wealth is no longer a guarantee of jobs and rising living standards. The challenges posed by Japan and newly industrializing countries, and the attractions of securing access to the U.S. market by investing there require that Canadians be much more competitive than

we are now. Further, technological developments require a more flexible and adaptive economy than past practices of government would produce.

A Market-Oriented Framework

To meet these challenges Canadians must decide on the general role government ought to play in industrial policy. Should government intervene actively in the allocation of human, capital and natural resources, in an effort to promote industrial winners and to phase out industrial losers? This Commission recommends the rejection of a so-called "targeted approach" to industrial policy. Governments, federal and provincial, lack the capacity to orchestrate, let alone to formulate, an explicit industrial strategy in the detail that would satisfy the ardent proponents of a strong "hands-on" approach. The world is just too complex, and the need for flexibility and adaptability is too great, to bind the private sector in a strait-jacket, however well intentioned that "remedy" might be. This blueprint for industrial policy would reject reliance on market forces and the private sector as the engine of growth.

This Commission also rejects, however, the strict "hands-off" approach. For several reasons, government intervention makes sense in selective cases. Furthermore, while there is little evidence in Canada or abroad that a targeted industrial policy is more effective than a market-oriented policy, other countries will continue to experiment. Commissioners' review of foreign industrial policy discloses a broad range of policies, but no clear pattern pointing to a successful mix. Nonetheless, Canada must monitor foreign industrial policies closely and consider strategic ways of strengthening its areas of comparative advantage. In our judgement, however, Canada has relied on intervention too often, too extensively, and in too *ad hoc* a fashion. We Commissioners favour a more market-oriented approach than has been past practice.

Within a framework of greater reliance on market forces in allocating resources, this Commission stresses that many government policies and programs must be realigned to forge a consistent industrial policy. First and foremost, government policies and programs should be reassessed from the point of view of Canada's productivity performance and competitive position. Industrial policy should fortify incentives for excellence, for the efficient allocation of resources, and for adjustment to new economic realities. Such a policy would produce increases

in real income, fuller employment and the means to address income distribution.

To improve the productivity of Canada's human, capital, and natural resources, and the competitive position of Canadian industry, industrial policy should emphasize broadly based support programs that work in tandem with market forces. Following are the principal elements of a more market-oriented industrial policy.

The Promotion of Stable Economic Growth

In order for private enterprise to function efficiently and effectively, it must be supported by macro-economic measures, including fiscal and monetary policies, designed to promote steady growth of output and employment in a context of relative price stability. In the matter of industrial policy, this Commission recommends that as far as possible, governments endeavour to provide consistency in the overall macro-economic and micro-economic framework. Frequent changes in tax or other policies can lead to confusion and uncertainty; a medium- to long-range perspective should guide the development of broad framework policies.

A Commitment to Freer Trade

A commitment to freer trade, as we have seen, should be a key component of Canada's industrial policy. Increased competition from the world in general and the United States in particular would work powerfully to induce Canadians to allocate our human, capital and natural resources in ways that would improve the country's productivity.

Canadian governments should adopt policies designed to help Canadian industries to overcome the problems and seize the opportunities deriving from a transition to freer trade. Moreover, they should take steps to "level the playing field": that is, to reduce or remove tax, regulatory and other obstacles that would unnecessarily impede the ability of Canadian companies to meet foreign competition at home and abroad.

A Commitment to Strengthening Our Output Capability

A comprehensive set of policies governing the education, training and mobility of the labour force, collective bargaining arrangements, and other similar measures forms an integral part of industrial policy. These issues are addressed separately in other Parts of this Report. With respect to capital, technology and management, this Commission has drawn the following conclusions and recommendations.

Capital Formation

International comparisons suggest that Canada had a relatively strong investment record during the 1960s and 1970s and until the 1981-82 recession. However, some recent economic analyses indicate that the current tax treatment of savings and investment may result in a capital stock that is too small. Commissioners suggest that government examine the effect of the tax system on savings and capital formation. If investment does not recover quickly from its present cyclically weak level, government may need to induce more investment.

Domestic Research and Development

To achieve effective R&D expenditure is more important than to reach a target level in relation to gross national product. To increase the effectiveness of domestic R&D, governments should consider:

- Ensuring the availability of existing incentives to all business through some type of refundability of tax losses
- Broadening the definition of R&D while lowering the rate of tax subsidy, even though such a broadening could give rise to administrative problems
- Ensuring that adequate resources are devoted to obtaining information about foreign technological developments and to disseminating information on technological developments to domestic industry
- Encouraging excellence by concentrating Canadian effort on projects, research and development of world-scale value through "networking" among experts within Canada, as well as internationally
- Reducing protection of domestic industry and encouraging it to be more competitive internationally.

Technological Acquisition

New technologies are increasingly shared on a global basis, and the originating country has little lead time over others to exploit its advantage. Canada draws extensively from the world pool of new technologies, partly through investment in Canada by multi-nationals. New manufacturing technologies spread more slowly in Canada than they do in other countries. A potential solution is to liberalize trade and to reduce the existing barriers to the flow of equity capital.

Public policy in education and the gathering and dissemination of information could improve technological adaptation in Canada. Post-

secondary institutions should place more emphasis on science, engineering and business courses. Universities should be more active in the commercialization of inventions. The National Research Council's initiatives on information gathering and dissemination could be a model for other agencies. Technology brokers, contract-research organizations and think-tanks have assisted technology acquisition in other countries. Both the private and public sectors in Canada should consider more activity of this nature.

Management and Entrepreneurship

Management and entrepreneurship are components of industrial policy that have so far received too little attention. Canada's business schools must be better financed; to warrant this, business schools must demonstrate that they are abreast of modern business techniques. Management would do well to give greater attention to product design; to accomplish this, it would do well to follow the lead of other countries and work more closely with the arts community. Small business has proved to be a major source of employment growth and innovation; government could better support small business by improving the equity-investment market and the access to venture capital, and by reducing problems associated with government programs.

While small business is a vital source of entrepreneurship, other sources also require encouragement. Governments should consider changing regulations to stimulate equity investment by financial intermediaries in small and medium-sized firms, and changing the tax system to make equity ownership more attractive.

A Commitment to Supportive Framework Policies

Another element required to improve Canada's economic position is a commitment to framework policies that encourage the private sector to adapt to change and to allocate efficiently Canada's human, capital and natural resources. Framework policies include tax policy, competition policy, general regulatory policy, the role of Crown corporations, foreign investment policy, and adjustment policy. Commissioners' recommendations in each of these areas are as follows.

Tax Policy

We recommend a thorough review of the influence of the tax system on decisions that distinguish work and leisure, and consumption,

savings and investment. Tax policy has a fundamental influence on economic and social choices. The efficiency costs of the tax system must be better reflected in Canadian tax policy. In addition, Canadian tax policy must recognize the fluidity of capital flows.

While this Commission has not reviewed the tax system in detail, there appears to be merit to building on recent changes that moved personal income tax in the direction of a personal consumption tax. This approach would encourage savings and investment and could promote substantial efficiency gains.

Governments should review non-neutralities in the corporate-tax structure and consider indexing of capital assets for inflation. Alternative accounting methods of defining the corporate-tax base, such as the cash-flow approach and the refundability of negative taxes, are also worthy of review. Such provisions could replace fast write-offs of exploration and development expenses in the resource sectors, and accelerated capital-cost allowances in the manufacturing sector. This Commission considers it important that the disincentives inherent in the tax system be replaced with measures that will encourage the efficient allocation of productive resources and the adoption of new processes, products and services.

The Regulatory Framework

We Commissioners have identified what we consider to be a number of shortcomings in Canada's regulatory framework: excessive regulation in certain areas, combined with some over-lapping jurisdiction and conflict; the granting of excessive discretion to regulatory authorities, which creates uncertainty; lack of consultation about proposed changes within affected sectors; the obscurity of information about regulations that has the effect of transferring income from one group to another.

We Commissioners reject the simplistic notion that regulation should always be kept to a minimum. Some current problems, such as those associated with the environment, can probably be addressed only through an increase in regulatory activity. In many other areas, however, a reduction in regulation and a concomitant increase in competition would substantially increase economic efficiency. Even where regulation is necessary, it could often be made simpler and more responsive to changing conditions.

We recommend that government undertake to review and reform the regulatory framework as a whole. We also recommend:

- Adoption of a “sunset clause” that would require Parliament to consider periodically (perhaps every 10 years) whether major regulatory activities should be continued and, if so, whether their nature should be revised
- Reducing the discretion of regulators by more precisely defining their mandates
- Requiring both government and regulatory bodies to consult those affected about proposed regulatory changes
- Requiring that a report be submitted regularly to Parliament and the public on the full extent of all redistribution of costs and income sanctioned by regulatory provisions.

Competition Policy

Canadian industry appears to have become more concentrated at the producer level over the past decade. However, trade liberalization and deregulation have reduced concentration at the seller level. Mergers and conglomerates can result in undue concentrations of economic power; they can also improve efficiency and competitiveness internationally. Canada’s competition policy should better reflect both of these realities.

Commissioners maintain that competition policy should not be particularly concerned about mergers and amalgamations in those sectors of the economy where foreign competition exists. Such policy should focus, instead, only on those sectors of the economy that are not exposed to competition from abroad. The importance of liberalized trade as a guarantee of competition cannot be stressed too often. Given the discipline of international market prices, Canada can obtain the benefits of scale and of rationalization without suffering increases in domestic monopoly power.

Commissioners urge that Canadian policy be geared, to the greatest extent possible, to the reduction or elimination of regulatory and other barriers to competition, erected by governments. Parliament should empower the Director of Investigation of the Combines Investigation Act to report on all developments that impede competition in Canada.

This Commission has concluded that a modern nation with an open market economy should have available to it, under civil law, the means to prohibit horizontal and vertical mergers that are contrary to the public interest. Given increased trade liberalization, the primary area of concern should be the non-internationally trading sectors of the economy. Canadian firms should retain the right to co-operate with one another in export markets, provided that they

do not reduce domestic competition, and clarification should be offered through advance rulings.

Merger cases should be considered by a quasi-judicial tribunal rather than by the courts, so as to allow for greater discretion in weighing the benefits and costs associated with each case. In addition, the criminal provisions of the Combines Investigation Act should be tightened to restore their effectiveness, which appears to have been reduced by recent decisions of the Supreme Court of Canada.

Commissioners also recommend that all large corporations and groups doing business in Canada—public and private and Canadian and foreign owned—be required to make public all information about their operations relevant to understanding and better managing the economy.

Crown Corporations and Privatization

The sale of some Crown corporations to the private sector would be a logical part of deregulation, since it would enhance competition. We Commissioners conclude, however, that the main point at issue is what firms governments should stop buying. The federal government and the provinces should resist the tendency toward nationalization, particularly for the purpose of bailing out industry.

Both levels of government should reassess the functions of Crown corporations and mixed enterprises. If the functions or objectives of a given Crown corporation could be met more effectively under other directions, the enterprise in question should be either phased out or sold to the private sector. If a Crown corporation is to be privatized, foreign buyers should not generally be excluded from bidding for its assets. Exceptions to this rule include instances where purchase by a foreign buyer would result in barriers to entry by other competitors, or where the industry in question should be reserved for Canadians. Commissioners recommend that governments maintain existing Crown corporations or create new ones only where they serve as an effective instrument of public policy that could not be better achieved by other means.

Foreign Investment

We Commissioners advocate relaxation of existing restrictions on foreign investment, since such investment is a valuable source of new technology, managerial “know-how” and entrepreneurship. Because of potential conflicts between foreign ownership and Canadian economic interests, foreign investment should remain subject

to some degree of regulation. Commissioners propose that:

- Foreign take-overs of Canadian companies involving assets of more than \$50 million, but not new foreign investment, be subject to review
- Such a review be undertaken by a quasi-judicial tribunal rather than a single Minister or the Cabinet to ensure full public disclosure and accountability; to this end, fast-track procedures and practices for handling of commercial confidences would need to be developed
- The review focus on the competitive and technological conditions surrounding the proposed take-over; the major criterion be the contribution of the proposed take-over to increasing the efficiency of the Canadian economy
- All large Canadian and foreign-controlled firms in Canada (that is, those with assets of \$50 million or more) be required to disclose annually information relevant to a proposed code of conduct
- Canadian directors of foreign-controlled companies be required, under law, to file an annual report which would accompany the informational returns required of all large companies, setting out their corporation's efforts to promote the performance objectives identified in the proposed general code of conduct. Such a reporting obligation would permit public scrutiny of the extent to which directors have discharged their responsibility to reflect Canadian interests.

Adjustment Policies

Commissioners emphasize that measures to assist Canadians to adjust to the unavoidable ongoing changes under way in our economy should form an important component of Canadian industrial policy. Up to the present, national policy has often been directed to retarding rather than facilitating the process of change by various means, including tariffs, quotas and subsidies designed to sustain hard-pressed firms and industries.

Commissioners recommend that adjustment assistance be directed primarily to facilitate the transition of workers from declining industries to new industries. On both social and economic grounds, there are compelling reasons why government should adopt measures that will ease the problems of transition and cover a reasonable share of the costs of adjustment for

those workers and their families who are caught up in the process of change. Whenever possible, adjustment assistance should be provided to workers rather than to firms. (See Part V for specific recommendations.)

Commissioners recommend the institution both of tougher international agreements and of mandatory reference to a neutral agency, such as the Tariff Board, in order to make it more difficult for governments to resort to protection of declining industries. By the same token, we also recommend that it be made more difficult for governments to resort to the use of firm-specific subsidies. This step could be taken by attaching conditions that the recipients increase their competitiveness, and by requiring the costing of off-budget subsidies. If firm-specific subsidies are given to firms operating in declining sectors, the assistance should go to the most viable, and not the weakest, operations. Declining single-industry communities require special labour-adjustment assistance.

A Commitment to Infrastructure-Support Services

This Commission views policies relating to transportation, communications and infrastructure generally as vital components of an industrial policy designed to enhance Canada's productivity growth and overall competitiveness. Commissioners note with concern the shrinking share of government expenditure devoted to such infrastructure. We urge both the public and the private sector to view investment in the transportation and communications field as a priority.

While Commissioners recognize that a strong public role in this field is inevitable, we conclude that deregulation and a more market-oriented approach is desirable.

The private sector should be encouraged, through the tax system and government programs, to undertake the technological and other measures necessary to establish a first-rate transportation and communications network across the country. Canada needs better mechanisms for accommodating divergent regional investment policies and regulatory policies that have national implications.

A Commitment to Strict Guidelines on Government Intervention

While Commissioners urge that primary reliance be placed on market forces to direct the industrial development of the Canadian economy, there are instances where government should become directly involved in providing

assistance. Support for generic research and development is one such case.

Government should provide itself with a clear set of guidelines to determine the nature of its intervention at the sectoral or firm level. Given the difficulty of measuring the costs and benefits of intervention, Commissioners recommend that intervention in support of economic activities be rare. Few cases warrant special attention, and the burden of proof that such attention is desirable should be on those that propose intervention at the sectoral or firm level. A strict limit on the funds budgeted for intervention is essential. Intervention should be undertaken only where there is clear evidence of market failure, or in industries that exhibit substantial economies of scale, or where high risk and large size make it difficult for market forces to operate adequately. Where these circumstances prevail, the following guidelines should apply:

- The benefits of intervention must demonstrably exceed its costs.
- If efficiency is not the overriding objective, the objective should be achieved at the least cost.
- There must be sufficient consultation with business and labour to ensure that the chosen means of intervention are appropriate.
- International obligations must not be jeopardized.

A Commitment to Strengthening the Economic Union

A commitment to a strengthened economic union is a vital element of a healthy Canadian economy. It is also a logical component of industrial policy. Barriers to the free flow of labour, capital goods and services should be minimized, and federal/provincial policies should be harmonized. Part VI proffers this Commission's recommendations for strengthening the economic union.

We Commissioners strongly recommend an integrated industrial policy for Canada. By elevating the strategic objectives of productivity growth and competitiveness, and by weaving together the many components of government policy, including trade policy, which bear upon those objectives, Canada could greatly improve its output, employment and income prospects.

Management of Overall Economic Activity

Canada's long-term growth and employment prospects will also be strongly influenced by the ways in which monetary, fiscal and other

demand-management/related policies are applied. The 1981-82 recession and the events leading up to it have been a salutary, if bitter, lesson. The longer a country delays action to halt inflation, the more entrenched that inflation becomes. And the more entrenched it becomes, the harder it is finally to call a halt. We must learn from this experience what the limitations of demand-management policy are, and we must seek other ways of moderating the vagaries of the business cycle so as to avoid the harshness of unemployment and business failure or the hardships of rapid inflation. Monetary policy, if restrictive enough, can help to control inflation, but as the 1981-82 recession has shown, the consequences for employment and private enterprise are severe.

In tracing the evolution of demand-management policy since the Second World War, Commissioners note the growing sophistication and understanding of the way that the world economy functions. A number of developments have been particularly striking:

- The landmark contribution in 1936 of John Maynard Keynes greatly encouraged Western governments to intervene on a regular basis in an effort to restrain or stimulate the overall level of spending in the economy. In this way, they sought both to provide full employment and to minimize inflation.
- Gradually, however, Western governments came to recognize that monetary and fiscal policy measures for regulating aggregate demand were less sure in their results than originally believed. Both types of measures involved critical time lags before their full impacts made themselves felt. Moreover, forecasting economic developments proved to be very imprecise activity, casting doubt on the wisdom of attempting to correct any but major excesses or shortfalls in the growth of demand for the economy's output.
- In addition, the public's growing understanding of the possible consequences of external economic developments and of the government's monetary and fiscal policies gave rise to public expectations that further complicated demand management. In these circumstances, some economists concluded that government has only very limited ability to influence real aggregate demand because the general public anticipates the results of changes in policy and rapidly adjusts wage and price levels accordingly. Such economists considered that the most sensible policy course was to set monetary policy (and pos-

sibly fiscal policy) according to some fixed rule. Growth in the money supply, for instance, would be fixed at some predetermined level that would facilitate real output growth while maintaining stable prices.

- Growing interdependence among world economies has eroded the independence of national demand-management policy. A high share of our output is traded abroad, and, hence, employment and income stability in Canada depends substantially on events beyond our control. More than a quarter of our national income is directly generated from foreign sales, some 75 per cent of which derive from exports to the United States. Furthermore, capital-investment markets now operate much more openly and quickly than they did in the 1940s and 1950s. Unless extreme intervention is exercised, real interest rates in Canada are essentially determined, in the longer run, in world capital markets, where the United States plays a dominant role.
- Finally, a combination of demographic, social and institutional developments have caused the target of full employment to be substantially modified. When the Economic Council of Canada first reported some twenty years ago, the full-employment target was recommended to consist of 3 per cent unemployment. Hindsight shows, however, that the realistic target even then was possibly in the 4 per cent to 5 per cent range. Now, however, the level of unemployment consistent with price stability is estimated to be in the 6.5 to 8 per cent range. It is this range which sets a limit to how much demand-management policy, as distinct from structural changes, can achieve. To attempt to pump up demand to lower unemployment below this range without making structural changes would simply generate inflationary pressures and afford no lasting employment gains. More young people in the work-force, greater participation by women in the labour market, two-breadwinner households, minimum-wage laws, the nature of wage settlements, and more generous unemployment-insurance provisions have contributed to the increase in this non-accelerating inflation rate of unemployment (NAIRU). A permanent reduction in such "structural" unemployment would require the sort of structural changes that we have proposed elsewhere, such as freer trade, labour-market adjustments, and new mechanisms for labour-management relations.

Long-range projections indicate that on the basis of pre-1985 budget policies, unemployment would decline only slowly to 9.7 per cent by the late 1980s and to 7.5 per cent by the late 1990s. The current rate of unemployment (about 11 per cent) is well above the rate consistent with stable inflation. This unacceptably high rate is the result of an insufficiency of total demand relative to total supply. Impediments to reducing the current rate of unemployment by even 3 to 4 percentage points are the large federal government deficit, the high real current rates of interest, and the extraordinarily complex role played by expectations of inflation.

We Commissioners recommend that policies be initiated to reduce both the structural component of unemployment and the cyclical component of unemployment. A combined approach should allow for sustained employment levels whereby, on average, some 95 per cent of the labour force would be employed. The structural measures, elaborated in Part V, include changes to the unemployment-insurance program, reforms in education and training programs, a major \$4 billion Transitional Adjustment Assistance Program (TAAP), and a Universal Income Security Program (UISP). Measures to address the cyclical component of unemployment include a change in the mix of monetary and fiscal policies, acceleration of projects to provide or strengthen public infrastructure, and possible application of an incomes policy to forestall inflationary pressures. Long-run stabilization measures include making wages and prices more sensitive to prevailing economic conditions. These cyclical or stabilization measures are detailed in the following conclusions and recommendations.

General Guidelines for Stabilization Policy

We Commissioners recommend that the federal government should, as a general rule, use stabilization policy to achieve non-inflationary growth in demand in the medium term, while preserving automatic fiscal stabilizers. We recognize the considerable disagreement among economists about the strength of the self-righting forces that tend to drive unemployment to its natural or full-employment level. We believe, however, that discretionary stimulus or restraint can help to restrain these forces in periods of major extended divergence in demand from a non-inflationary growth path. Nevertheless, we Canadians must acknowledge that the influence we can hope to have on real demand in our economy is short term and rather limited in scope. Global interdependence, especially in

capital markets, limits the degree to which policy can insulate an open economy such as Canada's from foreign developments.

While Commissioners recognize that adherence to a steady monetary-growth guideline can help to ensure that a stable non-inflationary environment will be maintained, shifts in the demand for money during the past few years have made this approach difficult to apply. Furthermore, such an approach may lessen governments' ability to adjust the mix of monetary and fiscal policy in order to balance consumption and investment, and to balance the sectors of the economy that are strongly influenced by the exchange rate with the sectors that are not.

As a compromise solution, the government could relate demand-management/policy targets to the growth of nominal gross national product (GNP). This policy would require a willingness to adjust both monetary-growth targets to nominal GNP, in the event of significant shifts relating to the money supply, and monetary and/or fiscal policy, in the event of severe prolonged departures of nominal GNP from a steady growth path. Commissioners recommend that the joint setting of monetary and fiscal policy be consistent with non-inflationary growth of nominal demand.

To preserve independence in domestic policy for Canadian authorities, this Commission recommends a flexible exchange rate. We do not recommend exchange controls or an interest-equalization tax to control capital outflows. Maintenance of a flexible exchange rate will permit a "made-in-Canada" inflation target, but beyond this, government should look to the structure of the economy for ways of modifying short-run swings in aggregate demand.

Adjusting for Inflation

We Commissioners have also considered potential adjustments to lessen the distortions and damage that any continuing inflation imposes. We share what seems to be a general preference that has emerged over the last few years to opt for a low and stable rate of inflation, rather than for structural adjustments that would make it easier to live with inflation.

Despite the preceding conclusion, Commissioners believe that serious consideration should be given to indexation of financial assets, accounting systems and tax systems. To adjust the tax system to take inflation into account would improve its neutrality in general and lessen the incentive to rely on debt financing in particular.

The Role of Incomes Policies

In Commissioners' judgement, permanent wage and price controls or even a permanent tax-based incomes policy would probably not prove acceptable to Canadians and would not be consistent with our general approach of promoting a flexible, adaptable and growth-oriented economy.

We do, however, recommend the temporary use of controls or incentive-based incomes policies if Canada needs to reduce inflation again. Such temporary controls should be the subject of negotiation with business and labour groups.

We Commissioners believe that a formal voluntary incomes policy, which would involve commitments to respect common guidelines for wage increases and for price or profit patterns, will be difficult to achieve, given the structure of labour and product markets in Canada.

We recommend, however, continued informal and formal consultation on a broad range of economic issues, and increased openness about the bases of economic policy formation. Such an approach might assist public understanding and encourage realistic attitudes about wages and prices. It might also contribute to lower unemployment.

Control of the Federal Deficit

We Commissioners share the widespread concern about the size of the federal government's deficit. We realize that if the government does not reduce the current structural deficit, it will have to increase taxes just to pay interest costs and will find its flexibility seriously constrained. To stabilize or decrease the debt/GNP ratio, it will need to reduce the deficit from what it would otherwise be by about 1.5 per cent of GNP, which would be equivalent to \$10 billion by 1990-91.

We recommend a strategy of gradual deficit reduction, given the current prospect of slow recovery. The practice of laying out an explicit medium-term fiscal plan, initiated in the December 1979 budget, is useful. We favour using a combination of tax increases and rather broad expenditure reductions to reduce the deficit. The precise means of achieving this reduction is a matter for shorter-term government policy, but one possible means for consideration would be to set the indexing factor for the personal income tax and for some transfer-payment programs at x percentage points below the rate of inflation, and to hold the price factor for all other expenditure programs—except foreign aid and national defence—at x percentage points below the rate of inflation. Setting these annual indexing factors

3 percentage points below the inflation rate for a period of three years would generate a reduction in the deficit of about 1.5 per cent of GNP, thereby reducing the deficit and, by the same amount, the deficit/GNP ratio from the 6 to 7 per cent range projected for the late 1980s. As discussed later in the Report, we do not believe that short-term budgetary problems should be solved by making large reductions in the resources redistributed through income transfers. Indeed, our social policy reforms are based on the twin premises that there is no crisis of the welfare state, and that it is important to do more to redistribute funds to those most in need.

Short-Term Measures for Employment Stimulus

Under present circumstances of high unemployment, a shift to a less expansionary fiscal stance, so as to reduce the deficit, should be more than matched by a temporary shift to a less restrictive monetary stance. A moderate increase in the projected growth of demand, which might significantly reduce unemployment and strengthen investment, should still be consistent with a further reduction in inflation.

Adoption of a new mix of fiscal and monetary policies should contribute to a reduction in unemployment that is more certain and decisive than that currently anticipated, while achieving the reduction in the deficit that is necessary to provide room for stronger growth of capital investment and output in the private sector. Commissioners also recommend acceleration, on a co-ordinated basis, of planned capital spending by federal, provincial and municipal governments. This acceleration in capital spending on needed infrastructure would supplement easing of monetary policy in promoting expansion of aggregate demand in the economy and the creation of jobs. If considered necessary, these additional public expenditures could be financed by a temporary income-tax surcharge or reduction or elimination of certain personal deductions.

To reinforce the downward trend in inflation and so make possible temporary acceleration in the rate of economic growth with minimal risk of renewed inflation, this Commission recommends consideration of a temporary incomes policy. The combination of a change in the mix of fiscal and monetary policies, increased capital spending, and a temporary incomes policy could reduce unemployment by as much as 2 percentage points a year, which could reduce the overall rate to the NAIRU range by 1988.

Measures to Maintain More Stable Growth of Output and Employment

Commissioners' conclusions about the limitations of monetary and fiscal policy in moderating the business cycle has led us to search for other ways of stabilizing the growth of output and employment. One means we strongly recommend for consideration is to make wages and prices more sensitive to prevailing economic circumstances.

If wages and prices were more flexible, they, rather than employment, could absorb variations in aggregate demand. The trade-off is stark: given rigid wages and prices, employment must fall when aggregate demand is weak; given downward adjustments in real wages and prices, employment can be better maintained during periods of recession. The latter choice would provide a more equitable manner of sharing the burden of temporary upsets in the economy, and it would help avoid the waste of unused resources.

Considerable rigidity now exists in wages and prices because of the existence of long-term, overlapping, collective bargaining contracts that provide little or no room for the adjustment of worker compensation (and subsequently of prices) to reflect actual economic conditions as opposed to those expected at the time of negotiation. Most employees, however, are unlikely to opt voluntarily for greater flexibility in wages. This Commission therefore recommends that governments introduce incentives to encourage employees and employers to settle for more flexibility in matching wages to economic circumstances. Gain-sharing so as to allow employees to share in the profits or revenue of firms should be actively encouraged by government. Hourly wages would prevail as the predominant form of compensation, but supplemented in normal and buoyant periods by a year-end (or semi-annual) bonus. Employees would have to be assured that their compensation under a gain-sharing arrangement would, on average, compare equally well to current contract arrangements. Also, for gain-sharing to function, there must be a much more open exchange of information between employees and employers than has so far been the practice.

This Commission expects that such reforms will be difficult to implement. These and other reforms recommended in this Report, however, are essential to improving the economic growth and employment prospects of Canada. Without such a comprehensive approach, reduction of unemployment to the level of 6.5 to 8 per cent may be a lengthy and difficult process. Fur-

thermore, without such a demonstration of political will by all major groups in society, and by individuals as well, the prospects for undertaking major structural changes to reduce unem-

ployment below 5 per cent would appear to be less bright. This basic challenge of political will is the central determinant of improved economic performance.



Natural Resources and Environment

The natural resource sector's contribution to Canada's economic well-being, cultural life, and political traditions and institutions has been immense. Because natural resources have been so important to Canada's past, however, we tend to exaggerate their importance to our future. In fact, the resource sector has not grown in recent years at a rate commensurate with the economic expectations we have developed in the period since the Second World War; nor does its projected growth match our hopes for the decades to come.

It has become clear in recent years—if it was not clear before—that Canada's natural resource endowment is not unlimited. We are losing our agricultural land to suburbs and shopping centres. Our stands of readily accessible, high-quality timber are largely gone, and our richest and most accessible deposits of ores and fossil fuels are already in production. Our mismanagement of the fishery has meant that we have not been able to reap the potential benefits of the designation of the 200-mile offshore zone in 1977. These problems of supply are compounded by prospects of lower demand in world markets for forest products and most non-fuel minerals. Moreover, our forestry and minerals industries can expect increasingly stiff competition from countries with lower production costs.

These problems do not mean that our basic resource industries will disappear. Relative to other nations, Canada remains well endowed with natural resources. The outlook for oil and gas, a few minerals, hydro-electricity and Western grains is favourable. The dollar value of production in the resource sector will continue to grow. Nevertheless, the share of output in this sector will decline, relative to the share of output in other sectors of our economy, although the decline will not be as rapid as it was in the 1950s and 1960s. Total exports of resource products will continue to expand, and the terms of trade are unlikely to turn against us in any dramatic fashion. Increasingly, however, we shall have to supplement resource exports with

exports of more highly processed products if we are to maintain our capacity to buy the goods and services of other nations. The pattern of relative decline will mean that we can generally expect no net gain in resource-sector employment in the future: a growing proportion of Canadians will find their jobs in factories or offices. Indeed, the decline in the resource sector's share of total employment is the clearest indication that the sector will not be the engine of economic growth that it has been in the past.

The prospect of a decline in the relative importance of the resource sector in relation to our national economy is no reason to neglect that sector's problems. Resource industries are still essential to the economic life of many regions of Canada. Moreover, we have an obligation to pass on to future generations a variety of viable resource industries founded on a natural endowment that is as secure and as healthy as we can make it. Canada's success in resource production owes as much to human ingenuity as it does to the resource endowment itself, and many of the problems of the sector can be overcome, or at least diminished, by appropriate applications of that ingenuity. We must apply new methods, new processes, new public policies, and new thinking to the problems of maintaining both the competitiveness of the resource industries and the integrity of the natural environment that is their base.

The thrust of this Commission's detailed recommendations, as set out in our Report, is as follows:

- For agriculture, we recommend a range of measures, from expansion of foreign markets, to increased R&D, to reform of national supply-management marketing boards, planned to enhance the efficiency of a sector which has good prospects over the long term.
- For forestry, we recognize a legacy of mismanagement and recommend significant changes in the way the forest sector operates, as well as a major infusion of public and private investment.
- For the fishery, what has been lacking is political will, and we recommend measures to build on the fundamental reforms of the Kirby and Pearse Reports in order to shift the balance in public policy toward building a viable economic base in Canada's coastal regions.
- For minerals, we recognize the more limited possibilities in some areas because of changing world circumstances. We recommend a more realistic approach to adjustment in keep-

ing with our more market-oriented industrial policy. Furthermore, we recommend a movement towards a profit-based tax system.

- For energy, we recommend a new framework based on the principles of efficiency, fairness and predictability, and a complete overhaul of the fiscal regime for oil and gas. In particular, our recommendations include:
 - Moving to world price for oil
 - A gradual deregulation for natural gas markets
 - Adoption of a tax system based on profit rather than output, while retaining a minimum royalty
 - A continuation of a “tilt” in favour of Canadian firms.
- For the environment, we recognize the growing challenge and the need to integrate decisions related to environment and economic development. We recommend a series of measures to correct the incentives which are aimed at protecting the environment; and, in general, we propose strengthening the regulatory framework.

Commissioners believe that it is important, however difficult, to assess the problems and opportunities of the resource sector in a more comprehensive way, just as, for example, governments from time to time focus on the general issues of the manufacturing sector. The following general principles briefly relate the Report’s detailed sectoral recommendations to the management of the resource sector as a whole:

- We conclude that in Canada, with all its rich resource heritage, there is no conflict, in the long term, between the stewardship, preservation and enhancement of the natural resource base and growth prospects for the traditional resource industries. Consequently, we perceive a vital need to integrate environmental decisions with those related to economic development, and our proposals for action in each of the particular resource sectors reflect this perception. Thus we recommend a study of the loss of prime farm land to non-agricultural uses and emphasize our concern about the problems of soil deterioration and soil salinity. We support the infusion of large sums of both public and private monies into reforestation and silviculture, and we recommend that the duration of leasing agreements between governments and forest companies be increased in order to provide an incentive for long-term management of forest tracts. Finally, in recognition of the fact

that natural resources belong to the Canadian people and must be passed on to future generations, we believe that private developers should continue to pay governments a royalty based on production for oil and gas and minerals.

- In many other places in our Report, we call for less government intervention; in the area of environmental regulation, however, we are obliged to call for more. Over the long term, the task of environmental regulation promises to be immense. We shall have to deal with growth in the number and size of projects that may adversely affect the environment, with an increasing number of pollutants and hazards, with the irreversible, and sometimes unquantifiable, effects of a growing range of industrial substances and processes, and with the emerging international aspects of our environmental responsibility. Consequently, we recommend that governments increase their spending to provide the analysis needed to support the long-term regulatory task. We further recommend that federal environmental processes be put on a statutory basis, and that federal and provincial review processes be brought into greater harmony.
- Changes in the pattern of world trade have offered both new opportunities and new challenges to the Canadian resource sector. Our ability to realize the opportunities—and to survive the challenges—will depend on our ability to design resource strategies suited to a global context. This consideration has led us to recommend that the grains sector and the fishery sector pursue marketing and production strategies that will give them access to the new and rapidly growing markets in the developing countries. Whether it is a question of expanding our markets or of beating the competition, we believe that it is within Canada’s interest to work for free trade, both at the multilateral level and at the bilateral level, with the largest purchaser of Canadian resource products, the United States. The adjustment problems that would derive from freer trade and the bargaining tactics that would be necessary to bring it about would vary with each resource.
- We believe that in many instances a stricter adherence to market principles and an increase in the incentives to the private sector would brighten the prospects of Canada’s resource industries. Thus we consider that a commitment to market pricing for both oil and gas would provide the incentive essential

to increased exploration and development. For oil and gas and minerals, we believe that the establishment of a taxation scheme based largely on profits rather than on output volumes would both promote the development of marginal supplies and allow the industry to make more rational resource-allocation decisions. Although we do not advocate transferring ownership of forest tracts to private industry, we do suggest that such modifications to the land-tenure system as increasing the duration of leasing agreements would promote more responsible forest management. Finally, we recommend a phasing-out of national agricultural supply-management marketing boards and their replacement by an income-stabilization scheme designed to moderate large fluctuations in farmers' incomes.

- We believe that there is room for significant improvement in the efficiency of both the regulatory framework and the handling, licensing and transportation infrastructure that supports the resource sector. We emphasize the important effect of the Crow Rate on the transportation of all bulk commodities, especially Western grains. We support further movement in the direction of market-rate principles when the Western Grains Transportation Act comes up for review, but we leave it to the Committee of Inquiry on Crow Benefit Payment (Hall Committee) to advise on specific adjustments to the payment of the Crow Benefit. In the minerals area, we recognize that the regulatory structure is cumbersome and slow, and we recommend that governments undertake a systematic review of their regulatory processes with a view to streamlining them. We would also draw attention to the fact that fisheries management has all too often led to overcapacity, unnecessary tensions, uneven product quality and, thus, lost opportunity. For oil and gas, we recommend a simpler taxation regime and a simpler pricing formula, both of which would decrease medium- and long-term uncertainty.
- The resource sector has undergone far-reaching adjustments since the Second World War. Further adjustment will be both essential and unavoidable, although perhaps less dramatic than it has been in the past. We believe that if a given operation has failed to realize a profit over a sustained period, adjustment is inevitable and should be allowed to take its course; governments should not intervene to support uneconomic activity. Mines that

can no longer produce an ore competitively should be phased out, and we believe that in general, the same principle holds for the fishery. As we pointed out above, however, government action is necessary in some areas to guard against deterioration in the quality of our renewable resource base. In particular, we recommend a substantial increase in both public and private expenditures for the renewal of the Canadian forest.

- There must be and can be a balance in the adjustment process between efficiency and fairness to people whose livelihoods or communities have long depended on traditional resource industries. In the matter of the family farm, we recognize the special problems created by farmers' limited access to equity capital, by the volatility of farm prices, and by the principle that the land is to be passed to future generations. We therefore support the retention of special credit schemes for agriculture and, as mentioned above, we urge consideration of an income-stabilization scheme to replace national supply-management boards. By the same token, we support replacement of Unemployment Insurance for fishermen by a new production-bonus and income-stabilization program, a scheme that would promote more efficient behaviour without reducing total benefits. Fishermen would also be eligible for income supplementation under the Universal Income Security Program (UISP) proposed in our recommendations on social security. In the minerals sector, we recommend the provision of adjustment assistance for communities and individuals affected by mine closures.
- Research has a large pay-off, but often the benefits seem too distant to the producer of the resource to justify the expenditure. We recognize that there must be renewed Canadian effort in fundamental research, especially in the traditional resource industries, if Canada is to match progress in competitor countries. Research into soil deterioration and new crop varieties warrants long-term funding by government. So does research related to aquaculture and to maintenance and improvement of the forest base. We have also called for an increase in expenditure on training in forestry. Finally, we support a stepped-up research effort in the field of environmental management, where we believe that the institutional capacity to provide scientific advice on a systematic basis is essential.
- In view of the importance of resources to

Canada's future economic prospects and of the need to take a more integrated view of the problems and opportunities in the resource area as a whole, we recommend the establishment of a Council of Resources Ministers to provide leadership for increased federal-provincial co-operation. We recognize that various ministerial groups (for example, on agriculture and mines) now exist, but we

believe that it is important for a co-ordinated strategy across the range of resources to be developed, based on the principles we have outlined above. We also recommend the development within the federal government of a greater capacity to analyse the contributions and problems of the resource sector as a whole.



Human Resources and Social Support

In this part of our Report, we Commissioners focus on those programs that bear directly on individual Canadians: the programs of our human resource and social policies sector. In approaching these topics, we have searched through the records of our hearings and the submissions made to us, to try to identify common goals and values with which Canadians approach these programs. There is no doubt that when Canadians assess social and human resource policies, they place a high value on efficiency in the use of scarce resources; in this respect, social policies are no different from others. We have found, however, that Canadians also bring a broader set of values to bear when they consider social programs.

First, we Canadians value equity. To our way of thinking, equity implies that the distribution of rewards in our society should reflect not just the ownership of resources and not merely the operations of chance, but also need, effort, merit and the taking of risk where that risk may lead to benefits for others. To our mind, equity is not identical with equality, and yet it often implies a somewhat greater degree of equality than is to be achieved by market mechanisms alone.

Secondly, we Canadians value security. While different people assign different values to security, we all require assurance that in the face of illness, loss of employment, family breakdown or the sometimes inexorable workings of a complex and dynamic economy, we will receive some protection. Security need not and should not be absolute, and there will naturally be wide debate about what degree is adequate, but it seems unquestionable that we all value it and expect our governments to provide it.

Thirdly, we Canadians seek opportunity. For most of us, opportunity is tied to labour-force participation; for most of us, a job represents our avenue of upward mobility, and it is often an essential element of our sense of self-identity. We therefore want our human-resource programs to be structured in such a way as to help us to find opportunities, to take advantage of

them when they come, and to gain some economic headway when we do so. The other side of opportunity is responsibility. We have a corresponding responsibility to provide for ourselves whenever we can and to be willing to adjust our behaviour in order to minimize our dependence on government.

Finally, we Canadians believe in sharing. Whether we are sharing risk or reward, adversity or wealth, we believe that it is our responsibility not merely to help ourselves, but also to help those who, through disability or, perhaps, the hand of fate, cannot provide fully for themselves. To this end, we believe that the benefits provided by social programs should be tailored so that those who, through no fault of their own, have profited less fully than others by the many opportunities provided in our economy should receive at least some of the rewards.

Equity, security, opportunity, responsibility and sharing: these concepts are not put forward in any particular order, for different Canadians will attach different weights to each. Commissioners believe, however, that these are the goals and values that Canadians would wish us to use when we examine those programs which bear most directly on us all as individuals.

The development of major social security and social service programs, the rapid expansion of educational and training systems, the augmentation of a framework for labour relations, the assimilation of millions of immigrants into Canadian society, and the improvement of some aspects of our labour markets all stand out as important achievements of the post-Second World War era. Yet despite broad agreement concerning the values and goals outlined above, the basic means by which we should seek to accomplish them have been increasingly debated. The arguments about the universality of our social programs constitute one such debate. Another relates to the adequacy of our educational and training systems and the continual discussions of how best to structure our unemployment-insurance plans. Still another revolves around the nature of our immigration policies. Controversy surrounds the entire area of labour relations, and as a nation, we are far from determining how best to provide equal opportunities in the work-place. A careful examination of these areas of interest is essential to determining Canada's future development prospects.

Achieving Our Social Goals

In striving to achieve the best possible combination of equity, sharing, opportunity, respon-

sibility and security, we Canadians must also remain mindful of our need to achieve an appropriate degree of economic efficiency, for this contribution to the well-being of us all is vital in an increasingly competitive world. To improve economic efficiency is, in effect, to increase the output available to meet the needs and wishes of Canadians, including the poorest and most vulnerable groups within our population, as well as the richest and most secure. It is obvious, therefore, that we must pay due regard to the economic efficiency of all our program designs.

This concern for economic efficiency underlies Canadians' general preference to pursue our goals primarily through formal instruments of social insurance and income redistribution, and through governments' provision of essential social services which the market would not adequately provide, rather than by imposing constraints on the functioning of market mechanisms. Thus, for example, the need to develop a more efficient, flexible and adaptive labour market undergirds Commissioners' analysis of intervention in wage setting, our approach to meeting labour-force requirements, our consideration of existing constraints on part-time work, and our proposals for the reform of aspects of our Unemployment Insurance (UI) system and our major income-transfer programs. We are well aware, of course, that there are many instances of market failure, of situations where the labour market does not operate to ensure efficient allocation of human resources. Where such market failures do exist, we have not hesitated to recommend interventions to correct them.

Just as we Canadians have a range of goals to aim for in considering our human resource and social support programs, so also we have a variety of instruments through which to achieve these goals. Broadly speaking, these mechanisms may be divided into two categories: the *direct delivery of services* by government or public institutions such as schools or hospitals and the provision of *transfer payments or the use of tax mechanisms* which redistribute money from one member of society to another. Transfer programs may be further subdivided into those intended to serve primarily as a social insurance instrument, helping to insulate Canadians from unexpected declines in income, and those which redistribute income on the basis of some definition of need. Unemployment Insurance is the primary example of the former type of program, and social assistance is an example of the latter.

It is equally important to distinguish among

instruments when designing individual programs. For example, attempts to blend the two instruments of insurance and redistribution in a single program may reduce the efficiency of each. Thus Unemployment Insurance is not well suited to serve as an instrument of equitable income redistribution because the program pays benefits on an individual, rather than a family, basis; excludes people who have not paid premiums; fails to test for all sources of income; and applies a very short accounting period to benefits. Yet, intentionally or inadvertently, Canadians use Unemployment Insurance as a redistributive instrument; we do so, for example, by applying a surtax to workers whose annual income is greater than \$30 000 and by maintaining a regional-benefits structure which is not related directly to individual risk. General acceptance of the desirability of separating insurance and redistribution would therefore provide the basis of important reforms in the UI program, and we Commissioners have based some of our reform proposals on that proposition. Yet, because we are mindful of the multiple goals which the income-security system as a whole should attain, we shall recommend that such an option not be pursued in isolation but, rather, that it be accompanied by a stronger reliance on the transfer and tax systems for redistribution of income.

During the decades that immediately followed the Second World War, it was widely assumed that rapid economic growth and the development of social programs had eliminated widespread poverty from modern societies. From the 1960s onward, however, a growing body of evidence and experience has steadily eroded that view. The extent of poverty in Canada continues to stand as a tragic problem, but one which Commissioners believe is susceptible to substantial amelioration through improvements in our income-security programs and tax systems. Moreover, we view the constellation of our tax and transfer programs as seriously flawed with respect to the incentives and opportunities which it provides for low-income Canadians to improve their economic situation. The reforms we summarize below are intended, in part, to deal with these problems.

Implementing Major Reforms

The reforms proposed in this section are extensive. They will affect the lives and livelihood of virtually every Canadian. They are also both highly complex and closely interrelated. These attributes are particularly important with respect to those proposals dealing with income security,

unemployment insurance and transitional adjustment. In those areas particularly, we Commissioners must emphasize our view that the benefits of reform will be greatly amplified if governments treat our proposals as a single package. We shall be recommending a significant set of changes to our unemployment-insurance system and our income-security system. The UI changes will make our economy more dynamic by encouraging the expansion of more efficient industries and avoiding the payment of inappropriate cross-subsidies to less efficient firms and sectors. These are important changes, well worth considering in themselves, but implemented alone they would cause substantial hardship to some Canadians. If, however, they are implemented in conjunction with a Universal Income Support Program (UISP), the combination will offer substantial compensation for any negative effects, while most of the desirable effects will be retained. If the net savings generated by our basic changes in unemployment insurance are also redirected into a Transitional Adjustment Assistance Package (TAAP)—a very important step, in this Commission's view—individuals will be even better able to cope with the economic adjustments which we foresee.

Not all of the proposals presented in this section need to be considered as parts of a package approach. Commissioners' recommendations on labour/management relations or occupational health and safety, for example, are only very indirectly related to income-security or UI-program changes, and the same is true of most of our suggestions concerning post-secondary education.

Finally, we wish to emphasize that our proposals would do little to increase the net cost of Canada's social programs. The major elements of our suggested reforms are either self-financing (as with the UISP) or financed by expenditure reductions mentioned elsewhere in the package (as with UI and TAAP programs). We have not proposed reductions in the programs in this sector because it is our view that Canada's expenditures in this area are not excessive. For this reason, our financial objective has been to suggest appropriate reallocations of funding within existing expenditure levels.

Looking forward, Commissioners can see no trends that will inevitably undermine the fundamental viability of social programs. Such factors as the aging of the Canadian population or the demands imposed by technological and economic change require careful planning, but none is likely to prove so large as to make our

programs unsustainable, particularly if the reforms suggested in this part of our Report are carried out.

Labour Markets and Unemployment Insurance

After considering Canadian labour markets, Commissioners are of the view that Canada's most important goals are to create more jobs and to improve the situation of individual Canadians by eliminating any inappropriate incentives in current programs. We undertook our analysis on the assumption that current trends in participation rates will continue, bringing a steadily increasing proportion of women into the labour force. While these trends are basically manageable, particularly given our reasoning, detailed in Part III, that labour supply itself creates demand for labour, they do portend continuing high levels of unemployment—and continuing preoccupation of policy makers with that problem—for the next five to eight years; and they do add significantly to the training requirements Canadians must face.

We note in our analysis of labour markets that the highest proportion of current unemployment is either created by deficiency of aggregate demand or by structural factors such as mismatches between available job requirements and skills. A significant amount of unemployment is also created by "frictional" effects, that is the inevitable lags and delays as workers move from one job to another. We have dealt in Part III with aggregate demand deficiency. Here we recommend several measures to facilitate adjustment and training, thus reducing structural unemployment. We also recommend changes in unemployment-insurance and income-security programs which will lower frictional unemployment. Without undertaking changes such as those we are recommending, it will be almost impossible, even in the long run, to reduce unemployment below 6.5 to 8 per cent of the work-force, the current non-accelerating inflation rate of unemployment (NAIRU). Since we consider even those levels to be unacceptably high, we lay great emphasis on these types of reform.

Some increase in unemployment is also engendered by our existing UI programs. First, by making unemployment relatively "cheaper" for individuals, it has, in some instances, a negative effect on job search. Secondly, by providing, through its benefit structure, that individuals in some areas may qualify for 40 weeks of benefits by 12 weeks of work, it encourages regular cyclical unemployment; this feature is taken

advantage of by both employers and employees. Again, by providing extended benefits in some areas but not others, it discourages labour-force adjustment, while providing no extended benefits to large numbers of unemployed Canadians. Moreover, because its premium structure is unrelated to the risk of unemployment, it penalizes steady employers and employees and shifts benefits towards firms and employees with unstable unemployment patterns.

■ With respect to Unemployment Insurance, Commissioners recommend that the federal government consider a package of changes such as the following:

- Experience rating which establishes premium rates that are proportional to the risk of unemployment. These rates should generally be calculated on a firm-by-firm basis.
- A reduction of the benefit rate from 60 per cent to 50 per cent of insurable earnings
- An increase of the entrance requirement to 15-20 weeks of insured work over the preceding year
- Tightening of the link between the maximum benefit period and the minimum employment period; for example, establishing a ratio of two or three weeks of work as qualification for one week of benefits
- Elimination of the extended benefit period based on regional unemployment rates.

These changes would reduce UI benefit costs by at least one-sixth in respect of the reduction in benefit rates and approximately one-sixth in respect of the elimination of regional extended benefits. The cost reductions that could be achieved by the other changes are too sensitive to behavioural change even to be estimated by methods available to this Commission. However, total savings of at least \$4 billion at April 1985 rates of unemployment are probable.

■ Commissioners therefore recommend that:

- The savings in respect of the first three UI reforms be passed along as reductions in overall premium levels. (The regional extended benefits are financed from consolidated revenues.)
- Personal and corporate taxes be raised by an amount equivalent to premium reductions to create a Transitional Adjustment Assistance Fund. The government savings from termination of extended benefits should be added to the fund.

■ This Commission recommends that the Transitional Adjustment Assistance Fund be used to

finance a Transitional Adjustment Assistance Program. This program would provide adjustment assistance for Canadians who have exhausted their UI benefits, or whose lay-offs appear permanent, provided that they were willing to move or to undertake retraining to improve their employment prospects. The program would provide greatly expanded support for:

- Portable wage-subsidy programs
- Mobility grants
- Training programs
- Early retirement.

In addition, the TAAP could be used to provide compensation for losses in assets, such as housing, which occur as a result of the decline of communities. It should also be possible for TAAP funds to be used on a pooled basis to assist workers to purchase equity in plants which would otherwise shut down or in other forms of local economic development projects. In general, the extent of entitlement of workers to TAAP funds should be proportional to their length of attachment to the labour force, since older workers will typically experience greater transitional difficulties than younger workers.

■ Commissioners recommend that existing policies promoting equal pay for work of equal value be maintained. However, they may involve some negative consequences. If they are used apart from affirmative action programs, for instance, they may actually reduce employment opportunities for disadvantaged groups. Moreover, they can serve to move Canadians too far away from a market-determined wage system to an administered wage system. Commissioners therefore recommend that legislation emphasize creation of equal employment opportunities through affirmative action, rather than the principle of equal value. Commissioners generally approve the approach put forward by Judge Rosalie Abella. This would involve:

- Legislated requirements for affirmative action by all employers covered by the Canada Labour Code
- Encouragement of all provincial jurisdictions to follow suit
- Contract-compliance action by the federal government and Crown corporations.

We are not convinced, however, that sufficient attention has been paid to the costs of equal-employment/opportunities programs or, particularly, to the issues of equity among the various disadvantaged groups in Canadian society.

■ We therefore recommend that the program be phased in following:

- A three year experimental program of affirmative action in Crown corporations
- Extensive consultations with the private sector to ensure effective, but least expensive, implementation to begin in three years' time.

This Commission believes that the programs are more likely to be effective if they are supported by legislation and backed by an adequate enforcement agency.

■ We therefore recommend:

- Legislated equal-employment/opportunities provisions, rather than guidelines
- Establishment of fully adequate levels of funding for the federal Human Rights Commission and equivalent provincial institutions.

Work schedules are necessarily established on the basis of understandings between employer and employees that will express a balance between the requirements of the work process and the desires of the employee. This Commission has found, however, that some factors exist which may interfere artificially with the achievement of this understanding. Any such factors should be eliminated in order to achieve fuller flexibility of labour-market arrangements, thus enhancing both employee satisfaction and productivity.

■ Commissioners therefore recommend such changes as:

- Basing Unemployment Insurance, Worker's Compensation and CPP premiums on hourly earnings, with a ceiling on contributions that applies to hourly rates rather than to weekly or annual compensation
- Eliminating the bias against some categories of reduced hours in creating eligibility for paid holidays or termination notice
- Encouragement of pro-rating of fringe benefits.

Immigration

In the past decade, Canadian immigration policy has become more restrictive than our historical norm, both with respect to numbers of immigrants admitted and with respect to the criteria for admission. We Commissioners do not believe that this narrowing is necessary or appropriate, given the long-term projections for Canada's population growth. We are concerned, however, about the overall implications of a more open immigration policy.

■ We therefore recommend:

- A major examination of Canadian demographic trends and their implications for our government's future immigration policies
- That the same study examine, by means of open debate and other methods, the cultural, linguistic and racial implications of other forms of immigration policy
- Establishment of a long-term plan for immigration that, depending on the results of the study described above, will move to higher numbers of immigrants over a number of years. This new plan should place less emphasis on narrow occupational requirements and more emphasis on broadly skilled and generally capable immigrants.

Labour/Management Relations

This Commission notes the very great importance of the labour movement in Canada and throughout the developed world in improving the pay and working conditions of workers. To this end, we wish to recommend generally that all Canadian governments provide a supportive legislative environment for the labour movement and for collective bargaining.

■ The adversarial system of union/management relations needs to be re-examined. Management must respond to employee concerns about job security and job satisfaction and to the often-untapped capability of all employees to contribute to improved productivity and product quality. Unions must find new ways to facilitate and to participate in this process; they should have and take the opportunity to do so, not by relinquishing their representation of employee interests, but by adding to it a responsibility for helping to achieve the levels of competitiveness essential to the survival of the enterprise.

■ Since reductions in strikes and lock-outs could be achieved by the following measures, Commissioners recommend that:

- Labour-relations boards be permitted to create multi-employer and multi-union bargaining units when this is likely to facilitate the bargaining process. Such units should not be imposed but, rather, could be permitted on the application of one or both sides.
- More information be shared by the parties to industrial disputes.

Commissioners are not persuaded that shorter contracts or forced centralization of bargaining structures are likely to improve labour/management

ment relations significantly. Changes in these areas should therefore proceed on a voluntary basis. The right to strike or lock out must be rationally limited by the need to maintain the health and safety of the public.

Employer-employee relations in Canada seem likely to be most responsive to improvement at the level of individual firms, plants and union locals. Overall solutions proposed at the provincial or national level seem unlikely to be as effective as local solutions.

■ Commissioners therefore recommend that governments support, on a local and voluntary basis, such features as:

- Preventive mediation programs
- Quality-of-working-life programs
- Gain-sharing/compensation arrangements.

■ Occupational Health and Safety is an area of important and growing concern. Since great improvements can still be made, this Commission recommends:

- Greater emphasis on these issues at higher levels of corporate management. Management failure in this area is bound to result in higher levels of government intervention.
- More complete experience rating of worker's compensation premiums in order to provide direct financial incentives for firms to minimize health and safety problems, in order to ensure that the full social costs of hazardous work environments are reflected in prices
- Continued and increased reliance on the internal responsibility system rather than increased government intervention. This requires:
 - Mandatory, joint health-and-safety/labour-management committees in all eleven jurisdictions, such as currently exist in nine
 - Vesting real responsibility in those committees rather than leaving them with only an advisory role
- Continual revision of standards by governments as new information about hazards becomes available. This is most important in dealing with occupational health problems. At a national level, these standards could most appropriately be developed by the Canada Centre for Occupational Health and Safety. The appropriate jurisdictions would then apply the standards.

Commissioners are particularly concerned with occupational health issues. Because occupational diseases typically have long incubation periods, it is often difficult to evaluate the effects

of industrial processes on workers. That same factor makes it difficult to establish a direct link between occupational factors and specific diseases, and therefore current worker's compensation programs are not well adapted to handling occupational disease.

■ As well as recommending continual development of standards and monitoring of processes, Commissioners also urge that:

- The federal and provincial governments immediately consider the development of a comprehensive social insurance disability plan to deal with the longer-term effects of occupational health problems, as well as with other forms of disability in the working-age population. This plan could be implemented either by expanding Worker's Compensation into a comprehensive disability scheme or by extending the present disability provisions of the Canada and Quebec Pension Plans. A federal-provincial working party is currently considering this measure, but progress in developing this idea has been slow.

Education and Training

In Canada education and training programs discharge multiple functions. They constitute an important way in which young Canadians learn to live together in our community, and they are the most important means by which labour-force skills and knowledge are adjusted to labour-market demands. They also provide a major means of upward mobility. Our post-secondary educational institutions are also the major source of basic research and of much applied research, and they are important repositories of our culture.

Commissioners anticipate no diminution in the general importance of post-secondary education and training. Indeed, PSE is likely to increase in importance as the demand grows for high levels of knowledge and research. Training programs, particularly those relating to industrial training, are likely to become more important as Canadians adjust to the shifting realities of the labour market. The Transitional Adjustment Assistance Program, by providing greatly increased support for training, may be a particularly important factor in this adjustment.

Commissioners are concerned about several features of our educational and training system. In particular we are convinced that:

- Higher levels of excellence are desirable and achievable.
- More flexibility is desirable.

- Use of the PSE system by low-income Canadians is insufficient.
- The current federal-provincial transfer arrangements are inappropriate.
- The current balance between industrial and institutional training is still tilted too far towards the latter.
- There is inadequate provision for retraining and re-education in adult years.

With respect to post-secondary education, Commissioners believe that it is desirable to consider substantial changes in financing mechanisms in order to create a more competitive, dynamic and diversified system. The current Established Program Financing (EPF) transfer arrangements between federal and provincial governments are quite inappropriate for achieving those objectives. They should be changed to encourage reform of the system, but in a way that will minimize direct federal intervention in this area of provincial jurisdiction, while still allowing for the achievement of national objectives.

There has been very considerable informal discussion of the intergovernmental transfer arrangements for post-secondary education over the last five years, but there have been no formal federal-provincial negotiations. Commissioners believe that it is important for federal and provincial governments to enter immediately into serious discussion of methods of funding other than the current mechanism both because the present arrangements are less than satisfactory, and because the uncertainty about possible future arrangements may be impeding necessary reforms to the sector. Several broad options are available. Our federal government could:

- Withdraw completely from this sector and cede enough tax points to the provinces to cover its current contributions
- Return to the pre-EPF funding formula
- Provide an amount equal to provincial "own source" funding, exclusive of the tax points transferred under EPF
- Freeze its basic contributions at current or slightly lower-than-current levels while matching on a 50/50 basis incremental provincial spending on education. Alternatively, incremental funding could be earmarked to support high-level university-based research.
- Undertake a form of direct-to-student financing, allowing for variable PSE fee schedules.

This Commission does not recommend federal withdrawal from PSE involvement. Many of the benefits of post-secondary education are

national in scope, and provincial governments might tend to undersupply this sector unless there were some federal presence, particularly if they believe that graduates are likely to leave the province. Many representations and briefs emphasized the importance of involvement of the Government of Canada in this field.

Among the cost-sharing options are:

- A return to pre-EPF arrangements. This would be a step back to a basically unsatisfactory system.
- Provision by the federal government of amounts equal to provincial "own source" funding. This move would constitute a massive cut-back by the federal government, part of which would probably be passed on by provincial governments to already hard-pressed institutions.
- Freezing of basic federal contributions with cost-matching of increments. This stance would exert relatively little "leverage" on provincial government expenditures in this sector and would mean starting from a basically unsatisfactory base point. However, it is probably the most desirable of the cost-sharing options, particularly if some of the incremental funds are used to support research.

With the possible exception of the last option, none of the cost-sharing options seems likely to be satisfactory. None is likely to improve the incentives for institutions to achieve the flexibility and excellence which Commissioners think desirable. We believe that the complex institutional arrangements for PSE have created very considerable inertia in the system, to the detriment of the student and society as a whole. We therefore believe that direct-to-student funding, although it is the most radical option and thus difficult for PSE institutions and governments to accept, may be a preferable approach. In order to institute that approach, the following changes would be required:

- The federal government should terminate the PSE cash portion of its EPF grants to the provinces, ceding the EPF tax points plus further equalized tax points in an amount equivalent to the Quebec abatement. All of the cash portion of EPF, including transitional adjustment payments, should be replaced with an education-expense tax credit or grant, to be increased annually at a rate equal to nominal GNP increase.
- Provincial governments should be encouraged to deregulate the fee structure of post-

secondary institutions.

- Provincial transfers to institutions might appropriately be based on an equal per-student figure, without differentiation for particular programs, and be related directly to enrolment.
- Students should be responsible for a portion of education costs. Beyond that point, the federal credit should vary with the amount of expenses and tuition fees, up to a limit. The amount of the grant should vary only with fees and expenses directly related to education, and no attempt should be made to direct students into “demand” programs by means of a variable grant structure.
- A portion of the current EPF transfer (and some additional funding) should be reallocated to granting councils, which should begin to cover overhead costs of funded research.

A variant of this approach would provide much higher grants to graduate students than to undergraduates. This approach would greatly increase the “value” of graduate education for institutions and thus encourage specialization and excellence.

■ Commissioners strongly recommend that federal-provincial discussions aimed at rectifying an unsatisfactory situation should begin immediately, that they should consider a range of options such as we have suggested here, and that they should proceed with all urgency toward a conclusion. We believe that close further attention is merited for the options which:

- Replace intergovernmental transfers with direct-to-student transfers. Careful consideration should be given to the variant which makes much larger transfers to graduate students.
- Freeze current federal cash contributions. The federal government would match provincial expenditure increases on a 50/50 basis.
- Freeze current federal cash contributions while redirecting considerable amounts (perhaps one-half) of what would have been the incremental amounts into funding of university-based research. The rest of the funds should be used to match, on a 25/75 federal-provincial basis, any increases in provincial government contributions to universities.

■ With respect particularly to primary and secondary education, this Commission recommends the establishment of an independent national commission to monitor quality and

standards in primary and secondary education and to conduct and record research in related areas. We urge that the private sector take the lead in establishing and financing this commission. With respect to occupational training programs, Commissioners believe that the direction of reform presently being followed by the federal government is generally appropriate. The increased attention to on-the-job and job-related training is to be encouraged.

■ This Commission also recommends that the federal government:

- Provide a special wage subsidy for labour-force entrants who have not had other forms of vocational training or post-secondary education. The subsidy would normally be provided to persons 15 to 18 years of age and to women entering the labour force after discharging family responsibilities. The subsidy could be financed by eliminating other job-creation programs for young people.
- Provide, under the Income Tax Act, for a Registered Educational Leave Savings Plan which workers could use to help finance the cost of training. Careful consideration must be given to the type of program eligible for RELSP financing and to the possibility of requiring completion of any training or education undertaken in order to qualify for the advantage.

Commissioners wish to point out that the TAAP described earlier might significantly increase training requirements in Canada.

Access to higher education by low-income students should be an important avenue of upward mobility in Canada. However, for a variety of reasons, low-income students make far less use of higher education than do middle-income students, thus impeding both their own upward mobility and Canada's labour-force efficiency. Several of the barriers faced by low-income students are not susceptible to immediate government reduction. Family-socialization patterns and peer pressures can be influenced only very indirectly. But governments can and should ensure that undue financial barriers are not blocking the educational prospects of low-income students.

■ This Commission therefore recommends strongly that further attention be paid to improving access for low-income students. At the least, therefore, we recommend continued support for the Canada Student Loans Program and its provincial equivalents, and we recommend that loan limits be changed in consonance with other policy changes proposed in the Report, to

remove any financial barriers that might exclude otherwise-qualified low-income students. We also wish to emphasize the importance of continuing to grant scholarships for students who excel, no matter what their income level, and of offering bursaries for low- or moderate-income students with above-average grades who might otherwise be reluctant or unable to continue their education.

Commissioners are concerned, however that the CSLP is increasingly unable to deal with the issue of student independence of parental support. Therefore we do not reject the concept of contingent-repayment loan schemes, and we recommend that governments continue to consider that possibility.

Income-Security Programs

While this Commission does not view Canada's problems over the next quarter-century as unmanageable, Commissioners do believe that many—perhaps most—Canadians will have to face the need to make adjustments that will maximize their own opportunities in the face of the effects of economic change. For most Canadians, these adjustments will not be severe, but for some they will be very difficult. This is particularly true for low-income Canadians, families with children that lack income adequate to meet family needs, and workers in peripheral regions or peripheral jobs. Economic change has always caused these Canadians more difficulty than middle-income Canadians, and it will continue to do so. Moreover, even without the impact of change, there are over one million Canadian families whose incomes are inadequate to cover any but the barest necessities, and many of these can be considered the "working poor": families where one or more breadwinners are employed all or most of the year, but where incomes are still inadequate to meet their needs.

Middle- and upper-income Canadians get a great deal of public and private support as they adjust to economic change. They receive tax-supported education and training, and their employers often foot a substantial portion of their adjustment costs. Low-income Canadians receive relatively little such support. In general, it often seems true that the poorer one is, the more one is left to one's own devices to cope with the forces of change or destiny.

For these reasons, among others, Commissioners believe that all Canadians have a duty and a right to share the costs of adjustment and to provide help to those who need it. That has always been the basic rationale for many of

Canada's income-security programs, and it should remain so.

We Commissioners are also persuaded that there is enough money in our current personal tax-expenditure and transfer-payment programs to provide a comprehensive program of support for all deserving Canadians, but that current programs are often fundamentally flawed so that the current safety net is inappropriate. We believe that Canada can do much better than it has done in providing income support for our working poor and for those undertaking adjustments in their own lives in order to build a better future for themselves and their children.

The Transitional Adjustment Assistance Program (TAAP) would go some way towards providing assistance, but other reforms, too, are required. Thus Commissioners believe that the provision of a Universal Income Security Program (UISP) with a universally available income guarantee, subject to reduction at a relatively low "tax-back" rate, constitutes the most appropriate foundation for Canada's income-security programs.

- We therefore recommend that the UISP replace existing federal tax and transfer programs including:
 - GIS (but not OAS)
 - Family Allowances
 - Child Tax Credits
 - Spousal Exemptions
 - Child Exemptions
 - Federal contributions to social assistance payments
 - Federal Social Housing Programs

The replacement of these programs would make possible a universally available guarantee (Option B), in 1985, of an income of approximately \$2750 per adult (and first child in a single-parent family) and \$750 per child, with benefits reduced at a 20 per cent rate as other income was available. A substantially larger guarantee (Option A) of \$3825 per adult and \$765 per child could be provided if the personal income-tax exemption were also included. In order to maintain at least the current income level of those elderly with no source of income other than OAS benefits, the basic guarantee for single people over 65 should be this larger guarantee.

The UISP should be put in place at the same time as the broad Unemployment Insurance reforms described above. The entire package should be in place in 1988. The package should be phased in, however, in two stages. In the first stage, which should begin immediately, the Family Allowance, Child Tax Credit, and Child

Tax Exemptions should be eliminated and replaced with a single demogrant or tax credit of approximately \$1000 per year in 1985, payable monthly. The total amount should be available to families with a total annual income of up to \$26 000. Beyond that level, benefits might be reduced at a 25 per cent rate. Experience rating for UI should also begin immediately, and social assistance payments under the CAP should be restructured to replace the present pre-emptive reduction of benefits above the current work-related/expenses level with a 50 per cent reduction rate. At the second stage of implementation, to be completed by the beginning of 1988, the full range of UI, UISP and TAAP changes outlined above should be in place.

Commissioners wish to emphasize that recommended benefit levels and structures are indicative only. While we believe them to be correct and appropriate levels in mid-1985, they will change with time. Moreover, the interrelationship among such features as basic guarantees and tax-back levels can be varied to achieve a number of effects.

We also wish to emphasize that while the federal government could implement most parts of this proposal unilaterally, these reforms are likely to be far more effective if they are carried out in co-operation with provincial government changes. The major reason for this is that provincial governments automatically receive larger tax revenues whenever the federal government eliminates tax exemptions and deductions. If the full value of these programs is to be maintained for the social policy sector, it will be necessary for the provincial governments either to provide harmonized transfers or to cede some tax points back to the federal government in return for delivery of the income-transfer arrangements.

■ Commissioners recommend therefore, that these proposals be the subject of urgent and serious federal-provincial discussion. We urge the Government of Canada to introduce them to the federal-provincial agenda at an early federal-provincial ministers' meeting and to move forward quickly towards implementation.

The UISP is not intended to provide fully adequate benefits for all Canadians who have no other earnings or income; it is primarily a supplementation program intended to compensate for the fact that there is often a considerable mismatch between earnings and needs. Commissioners therefore recommend that provincial governments continue to provide needs-tested

social assistance as a top-up to UI and UISP benefits where these do not fully meet pertinent needs. The equivalent of the current provincial share of social assistance payments should be adequate for this purpose. In addition, provincial governments could reap a substantial increase in tax revenues from some of the tax changes which would accompany the inception of the UISP. It is desirable that these funds should also be used to support income-security programs; that arrangement would make provision of topping-up arrangements financially easy.

Under the two options outlined for UISP, the federal government would provide a basic annual income of \$9180 in Option A and \$7000 in Option B for a two-adult/two-child family with no other income. If provinces continued to provide social assistance top-ups in the amounts they now provide under CAP-supported social assistance, provincial payments would add, on average, approximately \$3500 to \$4500 to the basic levels, making an annual income of \$12 500 to \$13 500 available to Canada's poorest families under Option A or \$10 500 to \$11 500 under Option B.

The UISP seems to Commissioners to be the essential building block for social security programs in the twenty-first century. Should governments not be able to implement it, a series of less complete reforms would at least ameliorate some of the worst features of the existing systems.

- Thus, failing the implementation of the UISP, Commissioners recommend:
 - Reform of the family-benefits program to reduce or eliminate the child tax exemption and the family-allowance program, and to increase the child tax credit, which should also be made payable on a monthly basis
 - Reform of social assistance provisions of the Canada Assistance Plan to eliminate pre-emptive taxation of social assistance benefits as other income from employment, training allowances or similar sources is received.

We wish to emphasize that these are partial reforms only, and that the more comprehensive UISP is a preferable choice.

Social Services

This Commission did not undertake an extensive review of Canada's social service programs. We did, however, receive many representations about them, and we did develop several recommendations.

■ Commissioners support the continuing devolution of responsibility for delivering social services to the community level and to non-profit associations. We strongly recommend, however, that this devolution not be handicapped by a reduction in funding, and that governments retain sufficient staff to exercise their monitoring responsibilities. The maintenance of funding is particularly important, since we could see no evidence whatsoever that social services, which include support for children, the elderly, the disabled and those with shorter-term social problems, are overfunded. Indeed, considerable evidence of underfunding was presented to us in our hearings.

- The major social services will also benefit from:
 - Further forms of assistance which will help users to become more self-reliant
 - Better integration of various forms of social and medical services at the community level.

Access to many social services in Canada is now impeded by the “needs-based” approach of the Canada Assistance Plan. Only those “in [financial] need or likely to become in need” have free access to services, so that many Canadians just above the poverty level are effectively precluded from receiving such important support as family, marital and financial counselling or child-support services.

■ This Commission recommends that the current federal-provincial financing arrangements be severed from social assistance financing and

renegotiated to provide Canadians with broader access to these services.

■ This Commission is not persuaded that extensive delegation of responsibility for social services to the profit-seeking part of the private sector is likely to improve significantly the services provided to Canadians. Where such privatization is practised, we recommend that it be done in the context of very careful government regulation of the provision of services. Profit maximization, in our view, is not always the best motive for governing human transactions.

There are currently two major task forces working at the national level to review day care in Canada; therefore this Commission has not conducted research in this area. Commissioners do, however, wish to note that the current CAP day-care guidelines actually serve to make access to publicly supported day care quite difficult for middle-income Canadians, and that the current \$2000 tax exemption for child-care expenses is much more valuable to upper-middle/class Canadians than to the majority of Canadian families. Both these provisions require reform.

- Finally, Commissioners wish to pay tribute to the hundreds of thousands of Canadians who work through the voluntary sector to help their fellow citizens. We recommend that all levels of government should continue to support and nurture such activity, but only in the context of continuing to provide fully adequate support and supervision for the programs dispensed through the voluntary sector.



The Institutional Context

The three essential elements of Canadian constitutional government—responsible parliamentary government, federalism and citizens' rights, which culminated in the recently adopted Canadian Charter of Rights and Freedoms—are not disposable pieces of machinery to be subjected to narrow instrumental calculations based on cost efficiency. These three pillars represent the historic arrangements through which we govern ourselves, formulate economic policy, preserve social peace, shift the boundaries between the public and the private sector, and make claims on one another as individuals, as members of communities, and as residents of distinctive regions. This subtle blend of institutions and norms, fashioned over more than a century of our existence as a nation, defines our political identity, shapes our collective existence, and helps us to address problems that require our collective response. Our institutional arrangements must be both true to our evolving concepts of ourselves as a people and useful for the collective tasks we have taken on and will take on in the future.

The more government we Canadians have, the more democratic we must become. The institutions of responsible parliamentary government remain the key to keeping government our servant rather than seeing it become our master. Commissioners regard Parliament as the principal forum for public debate and intend our recommendations to contribute, in general, to the strengthening of that institution.

To restore Parliament as the principal forum for national debate, we must not only bolster its democratic processes, but we must also improve its capacity to reconcile national and regional interests. We wish neither to reassert the dominance of the national government in line with the prevailing opinion at the time of Confederation nor to establish the provincial order of government as an integral part of national government.

With regard to federalism and intergovernmental relations, two basic needs influence Commissioners' general objectives. First, it is desir-

able to clarify where possible, by constitutional amendment, by delegation or intergovernmental agreement, or by more clearly defined policy directions, the responsibilities distributed between federal and provincial governments. Secondly, recognizing the complexity of modern government and the interdependence within our federation, it is desirable to introduce greater certainty and stability into existing intergovernmental processes. We seek neither to eliminate intergovernmental conflict nor to further the development of non-accountable institutions. Rather we seek to secure and give greater public recognition to minimal processes and structures that will moderate the excesses and costs of unresolved conflict and channel creative solutions to common problems.

Commissioners view the Charter of Rights and Freedoms both as a guarantee of specific rights and freedoms of citizens and as an important element of the framework within which Canadian society can evolve. This is consistent with our view that constitutional law should be responsive to social change and evolving values and attitudes, and that it should stabilize the pace and direction of such change.

Responsible Government and Public Accountability

The Canadian practice of party government has restricted the opportunities for Members of Parliament to participate in the development of public policy outside the confines of party caucuses. Organized special-interest groups now challenge MPs as representatives and frequently bypass them.

MPs could gain more influence over public policy if members in committee could investigate and debate matters of public interest on which party positions have not yet been fully determined or established. The separation of legislative committees from investigative committees would help to achieve this end by providing Parliament and the government with policy analysis and guidance distinct from that which is received from administrative officials or extra-parliamentary sources.

Parliament need not diminish the activities of interest groups, but it should provide the principal public forum for these groups to define their concerns. Parliament should encourage them to present their positions and demands for an open examination in relation to general interests. There should be a small number of parliamentary committees focusing on comprehensive policy matters—the budget, regulatory policy, Crown corporations, and federal-

provincial relations, for example—and these would be ideal forums for such scrutiny.

Agencies such as the Public Service Commission, the Office of the Commissioner of Official Languages, the Privacy and Information Commissioners, and the Office of the Auditor General have important functions, but receive insufficient direction and control from our elected representatives in Parliament. In order to ensure accountability of these agencies, Parliament must define their procedures and basic strategies. Commissioners suggest that the Public Service Commission, the Office of the Commissioner of Official Languages, and the Privacy and Information Commissioners review their work before a Parliamentary Committee on the Public Service. This committee would study the success of these agencies in meeting the various criteria set by Parliament. The same committee, since it would be familiar with the performance of these agencies, should review their financial estimates. The Public Accounts Committee would perform this role in relation to the Office of the Auditor General.

The federal government has formalized Cabinet structures, processes and support services in recent years, in order to restore ministerial and parliamentary control over an expanded and complex administrative structure. Although central agencies have partially checked the dispersal and diffusion of power to public servants, they can do so effectively only when under the close direction of ministers; otherwise central agencies themselves become yet another layer of bureaucracy to be controlled.

We have given too much autonomy and discretion to non-departmental forms of government organization such as Crown corporations and regulatory agencies. Such autonomy has undermined the principles of responsible government. To correct this situation, Commissioners recommend that greater “control” of Crown corporations be defined in the context of a reformed competition and regulatory environment, and not just in the framework of administrative accountability, in accordance with the current trend. Especially for commercial Crown corporations, governments need greater strategic control, not day-to-day interference in management decisions. Moreover, Cabinet should strengthen its review of regulations formulated by regulatory agencies.

Although some prominent political appointments have violated the ideal of a neutral public service, it is not true that the senior bureaucracy has become politicized. The system of appoint-

ments by Order-in-Council based on professional merit on the recommendation of the Clerk of the Privy Council has worked well. However, political advice to the Prime Minister has traditionally been the basis of appointments to a large number of boards and agencies. This category may be too large; the public might be better served if more of these appointments were based exclusively on merit. An all-party group designated by the proposed Parliamentary Committee on the Public Service should review the current use of Governor-in-Council appointments to boards and agencies, the foreign service, high levels in departments, and ministers’ staffs, in order to help distinguish between two categories of positions: those where partisan sensitivity justifies political appointments, and those where partisan sensitivity is not at issue, and where professional merit should prevail. Commissioners’ opinion is that this general review process should be continuous, and that appointments of no clear partisan value should be made on a basis of “merit”.

In light of the accelerating challenge to democratic controls presented by the increasing international responsibilities of the state, Commissioners believe it is desirable to provide secure foundations for parliamentary ratification of international treaties and for other measures to ensure parliamentary review of executive action in the international domain.

Representative Government and National Socio-Economic Interests in Economic Policy Formation

It is important to facilitate more direct and continuous involvement of representatives of Canadian interest groups in public decision making, especially in economic policy. Those interests need to interact more with one another and to take greater account of the broader concerns and conflicts within Canadian society for the resolution of which Parliament itself is ultimately responsible.

In comparison with the formal structures that have developed in some Western nations, Canadian consultative practices tend to be fragmented, informal and episodic. Current practices may be inadequate in light of recent Canadian experience and anticipated needs, such as the continuing pressures of economic adjustment. However, we do not recommend a corporatist or tripartite style of government/private sector relations.

Although substantial secrecy is necessary in relation to the preparation and release of the budget, Commissioners recommend that guide-

lines are needed to allow less comprehensive budget secrecy than now exists. We urge the House of Commons to initiate a change in the convention of comprehensive budget secrecy in order to move towards more effective advance discussion and consultation arrangements.

It would be desirable to seek federal-provincial agreement on the timing of budgets so that their presentation could be co-ordinated, with the federal budget either preceding or following most provincial budgets by two or three months. Pre-budget consultation should occur in several forums, but particularly in the House of Commons.

A continuing national dialogue on general directions for economic policy requires a permanent national forum. This Commission favours establishment of a permanent Economic Policy Committee of the House of Commons. The Committee would hold an annual series of pre-budget hearings timed to allow its work to influence budget preparation. It would take testimony about the nation's economic prospects from the Department of Finance, the Bank of Canada, and the Treasury Board, as well as from agencies such as the Economic Council of Canada; it would also gather the views of major groups, including national representatives of business, labour and other associations.

The Committee would scrutinize the government's performance and the revenue and expenditure implications of the positions of key interests. It should schedule its budget review to co-ordinate with its other responsibilities and with the timing of the annual First Ministers' Conference. Moreover, it would be necessary to adjust the internal priorities and planning cycle of the federal government in light of the accepted federal-provincial cycle.

Continuation of sectoral and industry-by-industry dialogue on improving Canada's economy is essential. Discussions should bring together representatives of business and labour, and federal, provincial and municipal governments and other groups, as necessary. Government participation may not always be required.

In light of these conclusions, Commissioners recommend that such sectoral discussions be developed within the following guidelines:

- Consultative mechanisms should focus on clear, specific objectives. This approach will improve the chances of success.
- Consultation should be a continuing process with reasonably predictable arrangements. Permanent or standing groups may be required in some cases.

- Governments must make a firm commitment to any consultative process they undertake. Effective consultative arrangements require that non-government participants have some influence on the agenda and decision-making schedule. Responsibility for the overall policy-making process, however, rests with the government of the day.
- Consultative processes aimed at consensus building must be supported by fair representation from many groups in society and, normally, by parity between business and labour.
- Sharing and refining of information are pre-requisites to these consultative processes.

National Institutions and the Representation of Regional Interests

We Commissioners believe that the federal principle requires that the House of Commons, chosen on the basis of representation by population, be balanced by a second chamber based on representation by region. Our institutions should recognize the federal principle, provide greater regional representation, and respond to regional interests in national policy making and administration.

Commissioners recommend that the Senate embody the federalist principle and provide the regional representation lacking in the House of Commons.

- A reformed Senate must build on our practice of party government in its elections, caucuses and discipline. The Senate must be elected, and election to the two Houses should take place at the same time.
- In the Senate, representation should be weighted in favour of the less populous regions. All regions need not be considered equal, for the Senate should only temper, not obstruct, representation by population.
- The Senate should be elected by a system of proportional representation. The governing party is more likely to have elected representatives from all regions within its parliamentary caucus, even if, for one or some regions, they secure places only in the Senate. A Senate elected on this basis should ensure that the governing party will usually be able to constitute a Cabinet that includes members from all regions.
- We recommend that Senators be elected in six-member constituencies. This number is large enough to effect the intended propor-

tional representation and yet to allow for some recognition of the regions within provinces. Yukon and the Northwest Territories could elect their Senators on simple plurality. Existing numbers of Senators would be modified and distributed as follows:

	<i>Existing</i>	<i>Proposed</i>
British Columbia	6	12
Alberta	6	12
Saskatchewan	6	12
Manitoba	6	12
Ontario	24	24
Quebec	24	24
New Brunswick	10	12
Nova Scotia	10	12
Prince Edward Island	4	6
Newfoundland	6	12
Yukon	1	2
Northwest Territories	1	4
	104	144

The Senate does not require a veto to temper, on regional grounds, the legislative majority of the House of Commons. Commissioners believe that the Senate should have a six-month suspensive veto, except in relation to legislation with linguistic significance; such legislation would require approval of a majority of francophone Senators, as well as of the Senate as a whole.

Many federal departments and agencies have not assumed responsibility for regional development within their mandates. This failure has lessened the executive branch's capacity to be regionally responsive and has undermined the effectiveness of regional representation in Cabinet.

This Commission therefore recommends that:

- The central administrative agencies should be structured so as to provide more regional information upon which the Cabinet can base policy decisions. This requires that regional offices be part of the central agency apparatus supporting the Cabinet and the Prime Minister.
- The Cabinet should decentralize departments and agencies for purposes of policy planning and development. Sectorally organized departments should incorporate the regional dimension fully in departmental planning and policy development. There should be regional officials in the central administrative decision making of departments.
- Regional representation should receive consideration in nominations to the boards of Crown corporations and regulatory agencies. If the Senate becomes an elected body, appointments of the heads of major Crown corpo-

rations and all members of the governing boards of major regulatory agencies should be subject to the approval of a Senate committee to be established for this purpose.

Barriers within the Canadian Economic Union

Despite recent expressions of concern that the Canadian economic union is becoming increasingly balkanized and fragmented, goods, capital, services and people now move relatively freely within the Canadian common market.

While lost economic output from impediments to free movement and distortions of the common market appears small, submissions made to us by firms and individuals have indicated that the policies in question create considerable difficulties for them. Even more than the economic rationale, the political rationale for the national right to free movement is a powerful idea for most Canadians.

The effect of these distortions—and the need for effective co-ordination of economic policy—is likely to increase as Canadians face greater competition from the outside world. We should create incentives to international competitiveness, and we should facilitate appropriate adjustments.

The economic union implies elimination of internal barriers and positive measures to facilitate operation of the market, to overcome market imperfections and to pursue effective stabilization, industrial and social policies. All regions must share in the benefits of economic integration.

Internal barriers may be the response of governments to local preferences, and they often reflect our commitment to redistribution of income and opportunity. Thus, the challenge, in particular cases, is not simply to eliminate the barriers through constitutional prohibition or other means, but rather, how to balance the economic benefits of free movement against other goals to which Canadians aspire. The trade-offs to be made are not exclusively between economic efficiency and political diversity or provincial autonomy within the federation: Canadian federalism also involves a national community with its own requirements. Moreover, as the Canadian Charter of Rights and Freedoms makes clear, individual rights have implications for the economic union.

The goal of regional development requires that Canadian economic policy must seek not only to maximize aggregate national income, but also to encourage the economic development of individual regions.

Commissioners urge that a broad view be taken of the scope of section 121 of the Constitution Act, 1867, regarding the freedom of trade within Canada consistent with an interpretation that section 121 covers services as well as goods, and non-tariff barriers as well as tariffs. However, in light of existing controversy and uncertainty, it may be prudent to seek clarification by constitutional amendment.

- We would recommend a limited amendment to include services to reflect current conceptions of the nature of interprovincial trade. On the issue of non-tariff barriers to trade in goods and services, we recommend as an interim step that governments agree to a Code of Economic Conduct.

The governments of Canada should develop a Code of Economic Conduct to spell out acceptable practices, set out the principles of the economic union, and provide for enforcement. We advance a series of general guidelines for consideration:

- The code should confirm general principles of the economic union applicable to both the federal and provincial governments:
 - Reduction of barriers to the allocation of capital, labour, goods and services throughout Canada;
 - Non-discrimination against persons (individuals and organizations) based on province of residence;
 - Commitment to minimizing the costs of provincial programs that might fall on the residents of other jurisdictions and to prior consultation for this purpose;
 - Recognition of the need for a transportation, communications and information infrastructure to support national economic development with significant regional benefits.
- The burden of demonstrating that a barrier did not violate the principles of the Code should lie with the authority imposing the barrier.

The Code should identify major areas where reduction of barriers to internal trade should begin. Attention should focus not only on the form of the barriers, but also on the anticipated effects. The possibilities of substitution between types of barriers are extensive, and provinces vary in economic development and in their potential to inflict injury on other jurisdictions or the residents of those jurisdictions. Those drafting the Code might first consider barriers that prevent Canadian enterprises from being

internationally competitive.

Initially, governments should set up the Code, and public and governmental pressure should enforce it. The intergovernmental process would provide the appropriate forum for dealing with the politically sensitive issue of internal barriers to trade. After experience with the operation of the Code, we should move to entrench its principles in the Constitution and to enforce the Code through some other form of binding intergovernmental agreement.

To develop the Code of Economic Conduct, monitor the state of the economic union, and explore methods for co-ordinating policies, the First Ministers' Conference should create a Council of Economic Development Ministers.

To initiate the process of identifying and controlling internal trade barriers, Commissioners propose the following procedure. The Council would ask each government to list barriers imposed by other governments that they believe harm its provincial economy or its residents. Next, each government would be required to explain and defend those of its policies identified at the first stage. A Federal-Provincial Commission on the Economic Union would receive this material and would analyse the barriers, their probable consequences, and the justifications declared. The Commission would identify violations of the principles of the economic union and make recommendations concerning specific terms for the proposed Code. It would send this report to the Council for action.

A Federal-Provincial Commission on the Economic Union which would serve the Council of Economic Development Ministers would have responsibility for preparing materials for the Council as directed:

- Analysing the first round of barriers identified by the Council's initial inquiry;
- Initiating research on the state of the economic union and methods for improving it;
- Receiving complaints from groups, individuals and corporations affected by government actions threatening the economic union, investigating these complaints and reporting on them, with recommendations, to the public and the Council.

If a Code is eventually made legally enforceable, the Commission could become a regulatory agency, but one that regulates governments.

Economic Management

In several specific areas related to our concern with the international environment, the Canadian economic union, and economic adjustment,

Commissioners believe that constitutional changes are desirable for more effective economic management. Canada requires a procedure which would allow treaties, once concluded, to be binding and enforceable on both federal and provincial authorities within Canada.

We recommend a constitutional amendment to provide that where a proposed treaty contains provisions which require implementation by provincial legislatures or affects rights within areas of provincial jurisdiction, the relevant sections should be ratified by provincial legislatures. We propose the application of the amendment formula for this purpose so that sections of a treaty imposing obligations on provinces would come into effect on the passage of resolutions in the legislatures of two-thirds of the provinces, representing at least half of Canada's population. We do not see this recommendation as having immediate application to negotiations with the United States on a free-trade agreement. We would recommend, however, that a constitutional solution be in place before the proposed trade agreement would come up for review in the 1990s.

- To clarify jurisdiction and roles in the field of telecommunications, we recommend concurrent jurisdiction with federal paramountcy.
- To clarify responsibility regarding certain aspects of overall regulation of trade and commerce, we propose that section 91(2) of the Constitution be amended to provide explicitly for federal regulatory power over competition and product standards.
- If intergovernmental agreement is not reached soon on the harmonization of regulations respecting interprovincial trucking, we recommend that serious consideration be given to bringing this matter under federal jurisdiction.

Equalization

The principle of equalization, an essential element of Canadian federalism, represents a commitment to all provinces that economic misfortune will not undercut their constitutional role. It contributes to a true decentralization of government functions, in spite of the differing economic capacities among provinces.

Commissioners stress the distinction between equalization payments and regional development programs. The former are intended to offset economic disadvantages, while the latter are intended to reverse this disadvantage. Equalization payments are necessary only because of our lack of success in combatting regional

economic disparities. In practice, this means that regional development financing must be added to equalization disbursements; the federal government should not cut one in favour of the other.

The federal government's responsibility for interregional redistribution gives it a leading role in designing and operating the equalization scheme. Commissioners recommend that the following changes to the equalization system be discussed with the provinces:

- Canada should return to a representative tax system that includes all 10 provinces in the base. The present five-province calculation base allows too much room for distortion, strategic behaviour and unintended side-effects.
- Equalization payments should include some portion of resource revenues. There is no magic figure here, but the 20 to 30 per cent range seems an appropriate compromise, since it approximates the amounts that would accrue to provincial treasuries in the form of tax revenues if natural resources were in private hands.
- The concept of including needs as part of the entitlements calculation is attractive. Commissioners recognize, however, that this can develop only slowly, given the amount of data required and the serious practical difficulties involved. The inclusion of needs in the calculation will be especially important if the Northern territories enter the scheme.

Regional Development

This Commission believes that regional development must remain an essential component of Canadian policy and, indeed, of the Confederation bargain as now reflected in section 36 of the Constitution Act, 1982. It must be recognized, however, that policies intended to promote regional development have often hindered the overall efficiency of the national economy in that they impeded inter-regional adjustment and distorted regional development. Canadians need to reconsider the way in which we look at regional economic disparity, what we do to overcome it, and the institutional mechanisms we bring to the task.

- We recommend a new federal-provincial system of sharing regional development expenditures and responsibilities. The federal government should direct regional development programs toward improving regional productivity and the efficiency of the labour market. To these ends, such programs should include measures

to improve worker and management skills, enhance research and development efforts, ensure a high level of infrastructural support, and supply assistance for intra- and inter-regional mobility. The federal government should not only provide such programs on a national basis, but should also make a special effort in the less-developed provinces. While it might make sense, too, for the federal government to provide assistance for plant modernization as a means to enhance regional productivity, we believe that it should provide this type of assistance on a national basis, if at all, or that the provincial governments should take on this responsibility on a regional basis.

Under this arrangement, the federal government would end all explicit and direct regional employment-creation programs. While national schemes would continue, federal subsidies, tax breaks and so on, intended only to generate jobs in, or attract firms to, a particular locale, would be eliminated. Similarly, the federal government would terminate regionally differentiated unemployment-insurance programs, tax credits and other measures that tend to distort regional labour markets. Funds formerly allocated to these types of programs would instead become the source of Regional Economic Development Grants.

Provinces that qualify for equalization payments would be eligible for Regional Economic Development Grants. The amounts of the grants would be determined by a formula on a per capita basis, and they would be proportionate to the degree of fiscal disparity identified by the equalization formula. As noted earlier, equalization payments are necessary to offset economic disparities, while the purpose of these new grants would be to reduce future disparities. They would be re-negotiated every five years.

Provinces would assume full responsibility for local or place-specific employment measures as part of their own approach to regional development. They would be free to use the Regional Economic Development Grants for this purpose, subject only to two conditions:

- Each recipient province would sign an Economic and Regional Development Agreement (ERDA) with the federal government; the ERDA would set out a broad economic development plan for the province (and for each other province) and would indicate the measures to be carried out by both orders of government. Some elements of these packages might take the form of shared cost programs or federal contributions to provin-

cial activities; in general, however, Commissioners recommend that under the ERDA umbrella, each government remain responsible for the implementation and delivery of its own programs, in order to enhance accountability.

- The recipient province would be required to sign the proposed Code of Economic Conduct to improve the functioning of the Canadian economic union.

While recognizing the immediate need for financial prudence at the federal level, Commissioners believe that the total federal financial commitment to regional development—combining the Regional Economic Development Grants and other funds spent through ERDAs—should increase significantly over the next few years.

The federal government would continue to play an important role in other development efforts which have significant regional impacts such as:

- A reformed equalization system
- The proposed Universal Income Security Program and the Transitional Adjustment Assistance Program
- Sectoral policies, such as those pertaining to fisheries, agriculture and forestry. These should be designed according to criteria for good sectoral policy (see Parts III and IV of this Report), but they ought to also be developed in close consultation with provincial governments, where these are affected to an important degree.

A sustained federal commitment to regional development requires that a single central agency be responsible for injecting regional concerns into the programs of individual federal departments and for co-ordinating federal efforts. It would appear to Commissioners that the Federal-Provincial Relations Office (FPRO) reporting to the Prime Minister, would be the appropriate existing body. We believe also that the Federal Economic Development Co-ordinator (FEDC) or other senior officials resident in each province can help to co-ordinate federal activities within each province, interacting with the provincial government and establishing links with local economic interests. The federal government should enlarge the responsibilities of such federal regional officials, who should report directly to FPRO.

Fiscal Arrangements

Tax Collection Agreements

The Tax Collection Agreements have served

Canada well. They are convenient for both citizens and governments, and they help to maintain harmony and contribute to the strength of the economic union. They should be retained. Nevertheless, the agreements are presently under considerable strain and are in some danger of disintegrating. This Commission's proposed reforms are based on the desire to maintain the agreements, but not at an excessive cost either in terms of the accountability of legislatures or in terms of the flexibility which exists in the system.

■ Commissioners therefore recommend that:

- The agreements be amended in order to place the personal income tax on the same footing as the corporate tax, applying the provincial rates to the common, federally-determined base. This measure would not only reduce provincial vulnerability to federal tax changes, but would also enhance provincial autonomy, since it would become easier for provinces to decide how progressive their own tax rates should be.
- The federal government consult with provinces before introducing any tax change which would have a significant effect on the federal-provincial relationship. This recommendation is consistent with Commissioners' larger concern to reduce budget secrecy for federal and provincial governments and to ensure that federal budget proposals receive wide discussion in Parliament.

To provide greater consultation on taxation matters of a more fundamental nature, Commissioners recommend that a new federal-provincial Tax Structure Committee be given the following mandate:

- As part of the regular process of the quinquennial review of federal-provincial fiscal arrangements, the Tax Structure Committee would re-examine the definitions of taxable income, basic exemptions, marginal tax rates, and the like. This is really an endorsement and extension of a consultation process which is already in effect. The Tax Structure Committee would also monitor the division of tax room between the two orders of government, in light of anticipated revenue and expenditure needs, and of the difficulties of managing restraint.
- As part of the overall concern for the economic union, the Tax Structure Committee could also discuss the implications of federal or provincial tax credits and subsidies. It would thus assist the Council of Economic

Development Ministers which, we propose, should be responsible for the development of an overall intergovernmental Code of Economic Conduct. This Committee would be composed of representatives of all governments, including those now outside the agreements.

The Spending Power and the Impact of Fiscal Restraint on Intergovernmental Transfers

Although Commissioners do not recommend formal limitations on the spending power, we consider that this power has important consequences for federalism and therefore should be exercised with special restraint and subject to certain guidelines concerning its use.

■ Commissioners thus recommend that the spending power be retained as a vital instrument for flexible responses to changing definitions of the national interest, subject to the conditions that:

- The judicial distinction between federal legislation providing grants or gifts and federal legislation involving direct regulation in fields of provincial jurisdiction is appropriate and should be further refined.
- As a matter of principle within the federation and for purposes of accountability and clarity of roles, the federal government regard new shared-cost programs as a last resort in pursuing its objectives.
- The use of the federal spending power in areas of provincial jurisdiction be supported by broad national consensus. In addition to the contribution to consensus which an elected Senate with stronger regional representation will make, consultation through the Federal-Provincial Ministerial Councils and, ultimately, the First Ministers' Conference is essential, not only in relation to new programs, where it will occur in any case, but also in relation to the proposed alteration or termination of a program by the federal government. Designated periods of operation of, say, five years, could be considered for program renegotiation.

In order to retain a desirable degree of federal flexibility and accountability to Parliament while ensuring provinces some stability for planning and protection against rapid unexpected variations in federal spending, we recommend that:

- Federal-provincial transfers be subject to a review on a five-year basis.
- During that period, the federal power to make

adjustments be limited to, say, 5 per cent in any given year, without provincial approval.

Intergovernmental Relations and the Institutions of the Federation

The intense intergovernmental conflict Canada experienced in the 1970s may be partly attributed to institutional limitations. Interdependence in modern federalism is inescapable and needs to be managed, as do the excesses of intergovernmental competition.

This Commission's goal is to encourage a more functional approach to federalism, one not oriented towards centralization/decentralization, but one which emphasizes the potential contribution of Canada's federal arrangements to the well-being of Canadians. Canadians should create political institutions to co-ordinate activities involving both orders of government.

While greater co-ordination of federal-provincial affairs would be desirable, Commissioners believe that the diversity of government action inherent in a federal state is also a positive contribution to society. Thus we have tried to strike a balance between encouraging institutional diversity or competition and proposing new measures of federal-provincial co-ordination.

Commissioners do not recommend comprehensive constitutional amendment as a means to modernize the division of powers. Instead, we urge the use of more flexible instruments to clarify or transfer the location of responsibility.

■ To this end, we recommend that:

- The power of intergovernmental delegation be expanded so that on a particular matter, law-making authority could be delegated to another jurisdiction. Such delegations should be approved by the legislatures of all jurisdictions involved.
- Constitutional amendment be used to establish a procedure that would permit the Parliament of Canada and provincial legislatures to enter into intergovernmental agreements that would be binding on their successors
- The powers of reservation and disallowance, now by convention virtually "dead letters", be formally interred by means of an appropriate constitutional amendment.

To provide essential recognition of the need to manage intergovernmental interdependence and the need to co-ordinate policies and activities, the First Ministers' Conference should be established in the Constitution with the requirement

that it meet at least once each year. Such an institution must in no way encroach on the principles of responsible government.

First Ministers may eventually wish to consider the creation of a body comparable to the Advisory Commissions on Intergovernmental Relations in the United States and in Australia. "Third parties" of this nature may facilitate behind-the-scenes resolution of intergovernmental conflicts and contribute to improving the context of information, analysis and public opinion to which the intergovernmental process will need to respond.

Despite a plethora of federal-provincial bodies, current intergovernmental discussions are sporadic and lack co-ordination. Our purpose is to suggest a core framework of federal-provincial mechanisms which would, in a more streamlined way, support the First Ministers in their collective and individual responsibilities. Commissioners propose that the First Ministers' Conference appoint a network of Councils of Ministers to serve in major functional policy areas and to be supported by continuing committees of officials. We believe that three central Ministerial Councils should be established in the fields of Finance, Economic Development and Social Policy.

■ We therefore recommend that:

- The *Council of Finance and Treasury Ministers* which now exists and meets from time to time regarding fiscal arrangements, economic projections and macro-economic policy, be formalized to encourage greater regularity of assembly and better co-ordination of budgetary preparations, and to receive the findings of the new Tax Structure Committee, which would monitor tax developments.
- The *Council for Economic Development* seek agreement on common objectives in economic development and trade policies and identify opportunities for mutually beneficial links among regions. The Council would be responsible for monitoring and assessing the state of the economic union and would serve as the vehicle through which to develop a "Code of Economic Conduct".
- The *Ministerial Council on Social Policy* consider all facets of social policy, especially in the fields covered by Established Programs Financing and the Canada Assistance Plan. Consultation with practicing professionals and interested groups and individuals is particularly important in this area. We would encourage Parliamentary Committees to play a stronger role in this activity.

To ensure that governments are held accountable for their conduct of intergovernmental affairs, Commissioners recommend that Parliament and the provincial legislatures should establish permanent standing committees responsible for Intergovernmental Relations.

Differing provincial regulations create inconvenience for those who wish to operate nationally. The impetus for interprovincial efforts towards harmonization must arise through the pressure of groups adversely affected by interjurisdictional variations. Commissioners therefore propose no specific institutional changes designed to enhance harmonization of provincial laws.

The Charter of Rights and Freedoms

The Charter and Constitutional Government in Canada

The Charter of Rights and Freedoms signals a significant transformation of the relationship between citizens and the state in Canada. Most noteworthy are the important limitations imposed on the constitutional authority of legislatures and the elevated role of the judiciary as guardians of the constitutional rights and freedoms of individuals. The Charter will also further the rights of citizens to review and assess government actions, and it will contribute to a fuller and more regular discussion of citizen rights in Parliament. Its guarantees will probably become the basis for individuals and groups to introduce issues to the national and provincial political agendas.

The scope and application of the Charter will be tested constantly through both the legal and the political processes. The Charter is not, however, a springboard for unlimited claims of citizen rights, for there are reasonable limits to its guarantees. Ultimately, its effectiveness in protecting the rights and freedoms of citizens and in enhancing democracy will be determined by how citizens use this document.

This Commission believes that the changes recorded and introduced by the Charter should be given a broad scope in interpretation and application. Departures from its guarantees should meet stringent tests and conditions, justifying the circumstances of exception.

The Charter's general override provision should contribute to public awareness of legislation limiting the constitutional rights of citizens in Canada. Overriding legislation should include a declaration of intent to legislate, notwithstanding a provision of the Charter, and should include not only reference to the specific

rights being overridden, but also an indication of the purpose of such legislative action. Such a statement of purpose would help the courts to ensure that limitations do not exceed what is necessary to achieve their objective; it could also be a useful reference point in discussions on whether to extend the override after the five-year period.

Commissioners do not suggest constitutional amendments to change and improve upon the Charter's words. Rather we consider various interpretations of the Charter which we think will serve to maximize the desirable effect it can have on Canadian society. Two examples illustrate our approach:

- We favour a broad and flexible application of the Charter at the periphery of government activity, as well as in its more visible legislative forms.
- Similarly, in the matter of the Charter's guarantees of personal mobility rights, we conclude that preferential provincial employment schemes permissible under the Charter should be strictly limited to the socially and economically disadvantaged within a province. Such programs should not prevent the federal government from simultaneously pursuing employment-opportunities programs in that province.

Inherent in the Charter of Rights and Freedoms is an attempt to overcome some of the problems of national unity that have preoccupied Canadians since the mid-1960s. This is especially evident in the Charter's provisions respecting mobility rights, official languages and minority official-language education, as well as multiculturalism.

With regard to ethnic diversity in Canada, Commissioners believe that multiculturalism policy should seek to create circumstances that permit all Canadians to preserve and enhance their cultural heritage within the broader Canadian tradition of individual equality. Multiculturalism is not a justification for cultural or racial discrimination. For visible minorities, in particular, racism must be addressed through more than multicultural policy. There is a systemic aspect to racial discrimination in Canada. As with other patterns of systemic discrimination affecting groups such as women, the handicapped and other identifiable groups, the Charter plays an important role as both an educative and a legal instrument in enhancing equality.

The Charter's equality-rights guarantees embody a broad definition and understanding of equality. These guarantees reflect contem-

porary notions of substantive equality in giving assurance of equal benefit of the law and equality under the law. By enabling affirmative action programs, the Charter responds to contemporary concerns about discrimination against various groups in society.

Commissioners believe that governments have a leadership role to play in breaking down these patterns of discrimination and we believe, too, affirmative action is a valuable tool for this purpose. Accordingly, we view the provision in the Charter enabling governments to pursue affirmative action programs as a valuable reinforcement of government's role. Equality, however, must ultimately relate to individuals, and affirmative action must be supplemented with other programs designed with individual equality as the ultimate goal.

The Charter both contains guarantees of individual equality and elsewhere recognizes special rights of various groups, such as official-language minorities and Canadian aboriginals. We believe that when group rights are inconsistent with rights of individual equality, the latter, as a general rule, should prevail.

The Supreme Court of Canada

The members of the Supreme Court of Canada do not perform representative functions in the Canadian institutional and constitutional system. Judicial merit alone is the criterion by which the Court's membership and performance should be assessed. Accordingly, Commissioners reject arguments that the composition of the Supreme Court should be regionally representative. Existing provision in the Supreme Court Act for the appointment of Quebec members is based on the distinctive legal traditions of that province. We also reject socio-economic representational claims about Supreme Court of Canada membership, which we anticipate may emerge as the Court addresses complex Charter litigation involving citizen-state relations.

The central issue in the appointments process is the perception that it does not adequately involve the constituencies ultimately affected by Supreme Court decisions. Although the existing informal procedures followed by the Prime Minister before making appointments to the Supreme Court do involve extensive discussions, they are sometimes perceived as not taking sufficient account of concerned interests or advice. Measures to shift responsibility from the Prime Minister to some designated group or institution necessarily involve replacing one political process with another. If a broadly based

political process of consultation is to be replaced by alternative arrangements, an elected Senate has much to commend it.

The constitutional status of the Supreme Court and, in particular, the independence of the Court, should be clarified by entrenchment, although there is no reason to remove responsibility for the administration of the Court from the federal government.

Quebec

The Distinctive Character of Quebec Society

Quebec is characterized by the presence within its borders of a largely francophone population which controls and gives direction to its own political and social institutions. The existence of this institutional framework which re-enforces the distinction between the majority status of francophones within Quebec and the position of francophones elsewhere in Canada is central to *la spécificité du Québec*. The very essence of Quebec society lies in the fact that it is the principal, though not the exclusive, focus for the political dimensions of French life in Canada. To a large extent, Quebec remains a linguistically isolated society, an island of French in an overwhelmingly anglophone sea. For Quebec and for francophones outside the province, the central challenge will always be how to remain French in North America.

This challenge entails practical problems in the cultural and economic domains for whose resolution Quebecers and francophones outside Quebec, individually and collectively, are, themselves, ultimately responsible. But constitutional recognition of Quebec's distinctiveness and of Canada's duality would provide an affirmation that practical economic and cultural problems of French life can be solved within the Canadian context and with the support of the rest of Canada. The necessary compromises could thus be worked out in a clearly understood context of recognition and affirmation of a cultural complementarity which is at the very heart of the Canadian experience.

The initial requirement at the level of principle to secure a renewed understanding between Quebec and the rest of Canada is a statement in the Preamble to the Constitution along the following lines:

- Recognizing the distinctive character of Quebec as the principal, though not the exclusive, centre for Canadian francophones and accepting as fundamental the duality of the Canadian federation . . .

Fundamental Guarantees

As a consequence of Quebec's uniqueness, steps should be taken to ensure that no future constitutional amendment as noted below be imposed on Quebec which that province might consider to affect its fundamental interests as a distinct society.

Concerning transfers of legislative powers from the provinces to Parliament, the simplest means to provide Quebec with the necessary protection, without putting the principle of equality of the provinces in question, is to grant each province the right to opt out of any general arrangement with full compensation in all cases.

In relation to reforms of national institutions which are not covered in the present opt-out formula, the only means to protect the interests of Quebec is through the right of veto. An obvious solution would be to grant all provinces such right in conformity with the equality principle. In the long run, this move could, however, freeze the natural development of our national institutions. Although granting Quebec the right of veto is an arrangement politically more difficult to obtain, it is, closer to the intended objective, for it is the distinctive character of Quebec society for which protection is sought. It is important that Quebec have a right of veto on any amendment to the institutions described in section 42(1) of the Constitution Act, 1982, if such an amendment touches on the special character of Quebec and the duality of Canada. One method of implementing such veto would be to amend immediately section 47 of the Constitution Act, 1982, in order to grant French-speaking Senators the right to block proposed amendments affecting Quebec under the double-majority formula described below.

The Senate and Quebec

With regard to federal legislation, any proposed Bill with linguistic implications, before becoming law, should require a double majority of the Senate: that is, the approval of a majority of all Senators and of a majority of francophone Senators. Such a veto would be a full, rather than a suspensive, veto. In light of the protection offered by this double-majority proposal, Commissioners see no need for specific guarantees to Quebec of a certain proportion of seats in the House of Commons.

Division of Powers

Because of Quebec's distinctiveness, the most obvious fields where conflicts might arise between that province and the federal govern-

ment are education, external relations, immigration, communications and culture. There are ways in which Quebec could participate in dealing with these areas. While we make no recommendations, we do suggest that legal mechanisms such as delegation and inter-governmental agreements may provide a better means of accommodating the specific interests of Quebec than would constitutional amendment.

Francophones Outside Quebec

The diverse communities of Francophones in Canada outside Quebec are currently in a state of crisis. If they are to survive and flourish, prompt action is required. Commissioners suggest that beyond recognizing the principle of duality in the Preamble, governments should make efforts to extend the recognition of French and English as the official languages of individual provinces. Ontario in particular, with its large French-speaking population, should proceed promptly to implement official bilingualism. Such a step would set an example for other provinces.

Furthermore, this Commission wishes to point out that implementation of language rights has not kept up with the intended policy of bilingualism in the federal public service. We believe that litigation, while generally useful, is not the proper tool for making improvements in this direction, since it is a lengthy and costly method of dealing with these problems.

Instead, we recommend that stronger support be given to the role of the Commissioner of Official Languages.

Scattered French-language communities outside of Quebec face difficulties in developing a French-language working environment. Efforts to solve this problem should be geared towards the development of French-language centres of activity. These centres would vary from province to province, depending on the population and geographic concentration of francophone Canadians. In some areas, the centres would be of an essentially cultural or educational nature, and in other areas, such as in New Brunswick, they could include a strong economic component.

Aboriginal Self-Government

Measures to increase the influence and control exercised by aboriginal people over their social and economic affairs are desirable. Our commitment to this objective is based on the distinctive place of aboriginals in Canadian society as the first peoples of Canada and on the

constitutional recognition they now enjoy.

Institutional reforms to enhance the autonomy of aboriginal peoples focus on the idea of self-government. Implications of aboriginal self-government for Canada's overall institutional framework and, in particular, for the three pillars of the Canadian constitutional order, Parliament, federalism and the Charter, have not yet been clarified. Indeed, many important issues have been avoided and should be addressed more squarely. The fundamental changes to our national and provincial institutions that are now being contemplated need broad Canadian understanding if they are to be acceptable in the long run. The pace of discussions, as well as the comprehensiveness of debates in Parliament and the legislatures should reflect this concern.

The Northern Territories

The economic, social and environmental challenges of development in Northern Canada will remain of continuing concern to Canadians. From an institutional perspective, significant questions must be addressed—some of these in the near future.

No Canadians—Natives and non-Natives, Northerners and Southerners—can be well served by further delays in the settlement of aboriginal land claims. Final agreements affirming and delimiting aboriginal rights should be actively encouraged. If necessary, deadlines should be established by the parties, and discussions could proceed without reference to the issues of legislative powers, sovereignty and special political status, which could be dealt with subsequently in other settings.

The Yukon Act and the Northwest Territories Act should be amended to reflect the current practices of responsible government in Yukon and to encourage comparable evolution in the Northwest Territories. In both territories, new formula-based financial arrangements should be negotiated, to increase the predictability of transfers and to promote genuine responsibility and accountability for expenditures.

On the basis of federal commitment to the ultimate goal of some form of provincehood in the Northern territories, the governments involved should establish a timetable for the transfer of provincial-type responsibilities in areas such as health, labour relations, inland waters, renewable resources and the institution of criminal proceedings. Additional measures should be taken to:

- Advance the process of transferring to territorial governments responsibilities for Crown lands that do not bear directly on the

national interest, and that have not been ceded to the Native people through claims settlements

- Institute resource-revenue/sharing arrangements comparable to the types of agreements worked out with Nova Scotia and Newfoundland
- Confirm participation of the territorial governments in federal-provincial forums where matters of direct concern to Northern residents are being discussed. Joint-management arrangements may be valuable transitional procedures.

Failing an internally generated and ratified agreement on division of the Northwest Territories, the federal government should establish an independent boundary commission to recommend a boundary on the basis of arguments from the two constitutional forums. Subject to the spirit of the Canadian constitutional tradition and the need to recognize the essential quality of Canadian citizenship, the structure of post-division government should be left to the discretion of the respective constitutional forums.

Municipalities

Local governments are an enduring and important feature of government in Canada, despite their lack of constitutional status. Variations in approaches to local government in different provinces have permitted sensitivity, dynamism and creativity in the city-province relationship. Existing arrangements have contributed to the development of some of the most liveable cities in the world. Local governments have experienced uncertainty and frustration because of limited policy-making instruments and their relations with provincial and federal governments, but responses to current concerns must begin from the premise that we have been doing something right.

Canada's major cities should be provided with the legal, financial and institutional means to fulfill their economic development role. By and large, this involves removing constraints that prevent their involvement in development.

- Although Commissioners do not recommend changing the constitutional status of local governments, the federal and provincial governments should increase the involvement and responsibility of local authorities. The federal government should review with the provinces the possibility of occasional tri-level conferences; improve communications between municipalities and ministers whose responsibilities affect local interests; assign responsibility to

investigate the significance of local concerns in national policy to the proposed Standing Committee for Intergovernmental Relations, and explore opportunities for the decentralization of specific responsibilities, including airports and federal urban properties to federally-appointed local agencies. The use of the delegation amendment as Commissioners have earlier proposed, may become a means to delegate directly to local governments responsibility for such questions as siting, development and administration of some airports through agreement with the relevant province.

The provincial governments should continue to assess possibilities for assuming financial responsibility for requirements greatly exceeding local revenue sources. Commissioners also recommend that the provinces examine ways to designate a specific portion of income or sales-tax revenues for local government financing. Commissioners believe that revenues to local governments should be increasingly unconditional.



Concluding Comments

In sum, there is no clean slate on which reformers can write what they wish. The battery of relationships in our system—Cabinets and legislatures, federal and provincial governments, regulatory agencies and Crown corporations, interest groups and the state, the citizen as ultimate source of authority in a democracy—all require sustained attention if we Canadians are to govern ourselves efficiently into the twenty-first century. The reforms that this Commission has proposed can only emerge as we Canadians continually rediscover ourselves as an evolving society.

As this Commission began its work, the Canadian Conference of the Arts brief pointed out this home truth: “We are presented with

the opportunity of re-examining and reorienting our goals for the future, and of preparing for and entering into that future with the spirit that first brought this country into being . . .” This Commission has tried to capture that pioneering spirit in the extensive agenda for change that has been set out both in this summary and in the full Report. While governments can help to cushion the shock that change will inevitably bring, every Canadian must be prepared to face the future with flexibility. The challenge for change must ultimately be carried through by every Canadian.

Canada does not lack the human resources to meet the demands of the days ahead. Indeed, we Canadians should celebrate our incomparable advantages, not only in the country in which we live, but in the compatriots we have gained and in the institutions we have built. By seeing the chance for change as an opportunity rather than a threat, we can not only improve our circumstances at home, but we can also make a more important contribution abroad. Canada must now move from dependence to self-determination. With that firm confidence in our future, let us together make the leap of faith into tomorrow.



The Collected Research Studies

Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada

ECONOMICS

Income Distribution and Economic Security in Canada (Vol. 1), *François Vaillancourt*, Research Coordinator

- VOL. 1 Income Distribution and Economic Security in Canada, *F. Vaillancourt* (C)*

Industrial Structure (Vols. 2-8), *Donald G. McFetridge*, Research Coordinator

- VOL. 2 Canadian Industry in Transition, *D.G. McFetridge* (C)
 VOL. 3 Technological Change in Canadian Industry, *D.G. McFetridge* (C)
 VOL. 4 Canadian Industrial Policy in Action, *D.G. McFetridge* (C)
 VOL. 5 Economics of Industrial Policy and Strategy, *D.G. McFetridge* (C)
 VOL. 6 The Role of Scale in Canada-U.S. Productivity Differences, *J.R. Baldwin and P.K. Gorecki* (M)
 VOL. 7 Competition Policy and Vertical Exchange, *F. Mathewson and R. Winter* (M)
 VOL. 8 The Political Economy of Economic Adjustment, *M. Trebilcock* (M)

International Trade (Vols. 9-14), *John Whalley*, Research Coordinator

- VOL. 9 Canadian Trade Policies and the World Economy, *J. Whalley with C. Hamilton and R. Hill* (M)
 VOL. 10 Canada and the Multilateral Trading System, *J. Whalley* (C)
 VOL. 11 Canada-United States Free Trade, *J. Whalley* (C)
 VOL. 12 Domestic Policies and the International Economic Environment, *J. Whalley* (C)
 VOL. 13 Trade, Industrial Policy and International Competition, *R. Harris* (M)

*(C) denotes a collection of studies by various authors, coordinated by the person indicated; (M) denotes a monograph.

- VOL. 14 Canada's Resource Industries and Water Export Policy, *J. Whalley* (C)

Labour Markets and Labour Relations (Vols. 15-18), *Craig Riddell*, Research Coordinator

- VOL. 15 Labour-Management Cooperation in Canada, *C. Riddell* (C)
 VOL. 16 Canadian Labour Relations, *C. Riddell* (C)
 VOL. 17 Work and Pay: The Canadian Labour Market, *C. Riddell* (C)
 VOL. 18 Adapting to Change: Labour Market Adjustment in Canada, *C. Riddell* (C)

Macroeconomics (Vols. 19-25), *John Sargent*, Research Coordinator

- VOL. 19 Macroeconomic Performance and Policy Issues: Overviews, *J. Sargent* (M)
 VOL. 20 Post-War Macroeconomic Developments, *J. Sargent* (C)
 VOL. 21 Fiscal and Monetary Policy, *J. Sargent* (C)
 VOL. 22 Economic Growth: Prospects and Determinants, *J. Sargent* (C)
 VOL. 23 Long-Term Economic Prospects for Canada: A Symposium, *J. Sargent* (C)
 VOL. 24 Foreign Macroeconomic Experience: A Symposium, *J. Sargent* (C)
 VOL. 25 Dealing with Inflation and Unemployment in Canada, *C. Riddell* (M)

Economic Ideas and Social Issues (Vols. 26 and 27), *David Laidler*, Research Coordinator

- VOL. 26 Approaches to Economic Well-Being, *D. Laidler* (C)
 VOL. 27 Responses to Economic Change, *D. Laidler* (C)

POLITICS AND INSTITUTIONS OF GOVERNMENT

Canada and the International Political Economy (Vols. 28-30), *Denis Stairs and Gilbert R. Winham*, Research Coordinators

- VOL. 28 Canada and the International Political/Economic Environment, *D. Stairs and G.R. Winham* (C)

- VOL. 29 The Politics of Canada's Economic Relationship with the United States, *D. Stairs and G.R. Winham* (C)
- VOL. 30 Selected Problems in Formulating Foreign Economic Policy, *D. Stairs and G.R. Winham* (C)

State and Society in the Modern Era
(Vols. 31 and 32), *Keith Banting*,
Research Coordinator

- VOL. 31 State and Society: Canada in Comparative Perspective, *K. Banting* (C)
- VOL. 32 The State and Economic Interests, *K. Banting* (C)

Constitutionalism, Citizenship and Society (Vols.33-35), *Alan Cairns and Cynthia Williams*, *Research Coordinators*

- VOL. 33 Constitutionalism, Citizenship and Society in Canada, *A. Cairns and C. Williams* (C)
- VOL. 34 The Politics of Gender, Ethnicity and Language in Canada, *A. Cairns and C. Williams* (C)
- VOL. 35 Public Opinion and Public Policy in Canada, *R. Johnston* (M)

Representative Institutions (Vols.36-39),
Peter Aucoin, *Research Coordinator*

- VOL. 36 Party Government and Regional Representation in Canada, *P. Aucoin* (C)
- VOL. 37 Regional Responsiveness and the National Administrative State, *P. Aucoin* (C)
- VOL. 38 Institutional Reforms for Representative Government, *P. Aucoin* (C)
- VOL. 39 Intrastate Federalism in Canada, *D.V. Smiley and R.L. Watts* (M)

The Politics of Economic Policy (Vols.40-43),
G. Bruce Doern, *Research Coordinator*

- VOL. 40 The Politics of Economic Policy, *G.B. Doern* (C)
- VOL. 41 Federal and Provincial Budgeting, *A.M. Maslove, Michael J. Prince and G.B. Doern* (M)
- VOL. 42 Economic Regulation and the Federal System, *R. Schultz and A. Alexandroff* (M)
- VOL. 43 Bureaucracy in Canada: Control and Reform, *S.L. Sutherland and G.B. Doern* (M)

Industrial Policy (Vols. 44 and 45),
André Blais, *Research Coordinator*

- VOL. 44 Industrial Policy, *A. Blais* (C)
- VOL. 45 The Political Sociology of Industrial Policy, *A. Blais* (M)

LAW AND CONSTITUTIONAL ISSUES

Law, Society and the Economy (Vols. 46-51), *Ivan Bernier and Andrée Lajoie*,
Research Coordinators

- VOL. 46 Law, Society and the Economy, *I. Bernier and A. Lajoie* (C)
- VOL. 47 The Supreme Court of Canada as an Instrument of Political Change, *I. Bernier and A. Lajoie* (C)
- VOL. 48 Regulations, Crown Corporations and Administrative Tribunals, *I. Bernier and A. Lajoie* (C)
- VOL. 49 Family Law and Social Welfare Legislation in Canada, *I. Bernier and A. Lajoie* (C)
- VOL. 50 Consumer Protection, Environmental Law and Corporate Power, *I. Bernier and A. Lajoie* (C)
- VOL. 51 Labour Law and Urban Law in Canada, *I. Bernier and A. Lajoie* (C)

The International Legal Environment (Vols. 52-54), *John Quinn*, *Research Coordinator*

- VOL. 52 The International Legal Environment, *J. Quinn* (C)
- VOL. 53 Canadian Economic Development and the International Trading System, *M.M. Hart* (M)
- VOL. 54 Canada and the New International Law of the Sea, *D.M. Johnston* (M)

Harmonization of Law in Canada (Vols. 55 and 56), *Ronald C.C. Cuming*,
Research Coordinator

- VOL. 55 Perspectives on the Harmonization of Law in Canada, *R. Cuming* (C)
- VOL. 56 Harmonization of Business Law in Canada, *R. Cuming* (C)

Institutional and Constitutional Arrangements
(Vols. 57 and 58) *Clare F. Beckton and A. Wayne MacKay*, *Research Coordinators*

- VOL. 57 Recurring Issues in Canadian Federalism, *C.F. Beckton and A.W. MacKay* (C)
- VOL. 58 The Courts and The Charter, *C.F. Beckton and A.W. MacKay* (C)

FEDERALISM AND THE ECONOMIC UNION

Federalism and the Economic Union

(Vols. 58–72), *Mark Krasnick, Kenneth Norrie and Richard Simeon, Research Coordinators*

- VOL. 59 Federalism and the Economic Union in Canada, *K. Norrie, R. Simeon and M. Krasnick* (M)
- VOL. 60 Perspectives on the Canadian Economic Union, *M. Krasnick* (C)
- VOL. 61 Division of Powers and Public Policy, *R. Simeon* (C)
- VOL. 62 Case Studies in the Division of Powers, *M. Krasnick* (C)
- VOL. 63 Intergovernmental Relations, *R. Simeon* (C)
- VOL. 64 Disparities and Interregional Adjustment, *K. Norrie* (C)

- VOL. 65 Fiscal Federalism, *M. Krasnick* (C)
- VOL. 66 Mobility of Capital in the Canadian Economic Union, *N. Roy* (M)
- VOL. 67 Economic Management and the Division of Powers, *T.J. Courchene* (M)
- VOL. 68 Regional Aspects of Confederation, *J. Whalley* (M)
- VOL. 69 Interest Groups in the Canadian Federal System, *H.G. Thorburn* (M)
- VOL. 70 Canada and Quebec, Past and Future: An Essay, *D. Latouche* (M)
- VOL. 71 The Political Economy of Canadian Federalism: 1940–1984, *R. Simeon and K. Norrie* (M)

THE NORTH

- VOL. 72 The North, *Michael S. Whittington, Coordinator* (C)

APPENDIX B



Commissioners

Donald S. Macdonald, *Chairman*

Commissioners

Clarence L. Barber	Laurent Picard
Albert Breton	Michel Robert
M. Angela Cantwell Peters	Daryl K. Seaman
E. Gérard Docquier	Thomas K. Shoyama
William M. Hamilton	Jean Casselman-Wadds
John R. Messer	Catherine T. Wallace



ANNEXE B

Commissaires

Donald S. Macdonald, *président*

Commissaires

Clarence L. Barber
Albert Breton
M. Angela Cantwell Peters
E. Gérard Docquier
William M. Hamilton
John R. Messer
Laurent Picard
Michel Robert
Daryl K. Seaman
Thomas K. Shoyama
Jean Casselman-Wadds
Catherine T. Wallace

- VOLUME 51 Le droit du travail et le droit urbain au Canada, *I. Bernier et A. Lajoie* (C)
- Le milieu juridique international** (volumes 52-54), *John J. Quinn, Coordonnateur de recherche*
- VOLUME 52 Le milieu juridique international, *J. Quinn* (C)
- VOLUME 53 Le développement économique du Canada et le système commercial international, *M.M. Hart* (M)
- VOLUME 54 Le Canada et le nouveau droit international de la mer, *D.M. Johnston* (M)
- L'harmonisation du droit au Canada** (volumes 55 et 56), *Ronald C.C. Cumming, Coordonnateur de recherche*
- VOLUME 55 L'harmonisation du droit au Canada, *R. Cumming* (C)
- VOLUME 56 L'harmonisation du droit commercial au Canada, *R. Cumming* (C)
- Les accords institutionnels et constitutionnels** (volumes 57 et 58), *Clare F. Beckton et A. Wayne MacKay, Coordonnateurs de recherche*
- VOLUME 57 Les dossiers permanents du fédéralisme canadien, *C.F. Beckton et A.W. MacKay* (C)
- VOLUME 58 Les tribunaux et la Charte, *C.F. Beckton et A.W. MacKay* (C)
- LE FÉDÉRALISME ET L'UNION ÉCONOMIQUE**
- Le fédéralisme et l'union économique** (volumes 58-72), *Mark Krasnick, Kenneth Norrie et Richard Simeon, Coordonnateurs de recherche*
- LE NORD**
- VOLUME 59 Le fédéralisme et l'union économique au Canada, *K. Norrie, R. Simeon et M. Krasnick* (M)
- VOLUME 60 Points de vue sur l'union économique canadienne, *M. Krasnick* (C)
- VOLUME 61 Le partage des pouvoirs et la politique d'État, *R. Simeon* (C)
- VOLUME 62 Le partage des pouvoirs : études de cas, *M. Krasnick* (C)
- VOLUME 63 Les relations intergouvernementales, *R. Simeon* (C)
- VOLUME 64 Les disparités et les adaptations interrégionales, *K. Norrie* (C)
- VOLUME 65 Le fédéralisme fiscal, *M. Krasnick* (C)
- VOLUME 66 La libre circulation des capitaux à l'intérieur de l'union économique canadienne, *N. Roy* (M)
- VOLUME 67 La gestion économique et le partage des pouvoirs, *T.J. Courchene* (M)
- VOLUME 68 Les dimensions régionales de la Confédération, *J. Whalley* (M)
- VOLUME 69 Les rapports entre les groupes de pression et les gouvernements dans le système fédéral canadien, *H.G. Thorburn* (M)
- VOLUME 70 Le Canada et le Québec : un essai rétrospectif et prospectif, *D. Latouche* (M)
- VOLUME 71 L'économie politique du fédéralisme canadien de 1940 à 1984, *R. Simeon et K. Norrie* (M)
- VOLUME 72 Le Nord, *Michael S. Whittington, Coordonnateur* (C)

- VOLUME 27 Les réactions au changement économique, *D. Laidler* (C)
- LES POLITIQUES ET LES INSTITUTIONS DU GOUVERNEMENT
- Le Canada et l'économie politique internationale** (volumes 28-30), *Denis Stairs et Gilbert R. Winham*, *Coordonnateurs de recherche*
- VOLUME 28 Le Canada et le milieu politico-économique international, *D. Stairs et G.R. Winham* (C)
- VOLUME 29 Les dimensions politiques des rapports économiques entre le Canada et les États-Unis, *D. Stairs et G.R. Winham* (C)
- VOLUME 30 Quelques problèmes concernant l'élaboration de la politique économique extérieure, *D. Stairs et G.R. Winham* (C)
- L'État et la société dans le monde moderne** (volumes 31 et 32), *Keith Banting*, *Coordonnateur de recherche*
- VOLUME 31 L'État et la société : le Canada dans une optique comparative *K. Banting* (C)
- VOLUME 32 L'État et les milieux économiques, *K. Banting* (C)
- Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société au Canada** (volumes 33-35), *Alan Cairns et Cynthia Williams*, *Coordonnateurs de recherche*
- VOLUME 33 Le constitutionnalisme, la citoyenneté et la société au Canada, *A. Cairns et C. Williams* (C)
- VOLUME 34 Les dimensions politiques du sexe, de l'ethnicité et de la langue au Canada, *A. Cairns et C. Williams* (C)
- VOLUME 35 L'opinion publique et la politique d'État du Canada, *R. Johnston* (M)
- Les institutions de représentation** (volumes 36-39), *Peter Aucoin*, *Coordonnateur de recherche*
- VOLUME 36 Les partis et la représentation régionale au Canada, *P. Aucoin* (C)
- VOLUME 37 L'Administration fédérale et la réceptivité aux besoins des régions, *P. Aucoin* (C)
- Le droit, la société et l'économie** (volumes 40-43), *G. Bruce Doern*, *Coordonnateur de recherche*
- VOLUME 40 Les dimensions politiques de la politique économique, *G.B. Doern* (C)
- VOLUME 41 La budgétisation au fédéral et au provincial, *A.M. Maslove, M.J. Prince et G.B. Doern* (M)
- VOLUME 42 La régulation économique et le système fédéral, *R. Schultz et A. Alexandroff* (M)
- VOLUME 43 La bureaucratie au Canada : son contrôle et sa réforme, *S.L. Suhrland et G.B. Doern* (M)
- La politique industrielle** (volumes 44 et 45), *André Blais*, *Coordonnateur de recherche*
- VOLUME 44 La politique industrielle, *A. Blais* (C)
- VOLUME 45 Une sociologie politique de l'aide à l'industrie, *A. Blais* (M)
- LE DROIT ET LES QUESTIONS CONSTITUTIONNELLES**
- Le droit, la société et l'économie** (volumes 46-51), *Ivan Bernier et Andrée Lajoie*, *Coordonnateurs de recherche*
- VOLUME 46 Le droit, la société et l'économie, *I. Bernier et A. Lajoie* (C)
- VOLUME 47 La Cour suprême du Canada comme agent de changement politique, *I. Bernier et A. Lajoie* (C)
- VOLUME 48 Les règlements, les sociétés d'État et les tribunaux administratifs, *I. Bernier et A. Lajoie* (C)
- VOLUME 49 Le droit de la famille et le droit social au Canada, *I. Bernier et A. Lajoie* (C)
- VOLUME 50 La protection des consommateurs, le droit de l'environnement et le pouvoir des sociétés, *I. Bernier et A. Lajoie* (C)

Les études de recherche

ANNEXE A

Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada

La répartition du revenu et la sécurité

économique au Canada (volume 1),
*François Vaillancourt, Coordonnateur de
recherche*

VOLUME 1 La répartition du revenu et la
sécurité économique au Canada,
*F. Vaillancourt (C)**

La structure industrielle (volumes 2-8),
*Donald G. McFetridge, Coordonnateur de
recherche*

VOLUME 2 L'industrie canadienne en
transition, *D.G. McFetridge (C)*

VOLUME 3 L'industrie canadienne et le
virage technologique;
D.G. McFetridge (C)

VOLUME 4 La mise en oeuvre de la
politique industrielle
canadienne, *D.G. McFetridge (C)*

VOLUME 5 Les dimensions économiques de
la politique et de la stratégie
industrielles, *D.G. McFetridge
(C)*

VOLUME 6 Les économies d'échelle et la
productivité : l'écart entre le
Canada et les États-Unis,
D.G. McFetridge (C)

VOLUME 7 La politique en matière de
concurrence et les échanges
verticaux, *F. Mathewson et
R. Winter (M)*

VOLUME 8 L'économie politique de
l'adaptation économique,
M. Trebilcock (M)

VOLUME 9 La politique commerciale
canadienne et l'économie
mondiale, *J. Whalley et
C. Hamilton et R. Hill (M)*

*(C) fait référence à une collection d'études réalisées par
différents auteurs, sous la coordination de la personne
mentionnée; (M) fait référence à une monographie.

VOLUME 10 Le Canada et le système

d'échanges multilatéraux,
J. Whalley (C)

VOLUME 11 Le libre-échange canado-
américain, *J. Whalley (C)*

VOLUME 12 La politique intérieure et le
milieu économique
international, *J. Whalley (C)*

VOLUME 13 Le commerce, la politique
industrielle et la concurrence
internationale, *R. Harris (M)*

VOLUME 14 Le secteur primaire et la
politique d'exportation de l'eau
au Canada, *J. Whalley (C)*

**Le marché du travail et les relations de
travail** (volumes 15-18), *Craig Riddell,
Coordonnateur de recherche*

VOLUME 15 La coopération ouvrière-
patronale au Canada,
C. Riddell (C)

VOLUME 16 Les relations de travail au
Canada, *C. Riddell (C)*

VOLUME 17 Le travail et le salaire : le
marché du travail au Canada,
C. Riddell (C)

VOLUME 18 S'adapter au changement :
l'adaptation du marché du
travail au Canada, *C. Riddell
(C)*

La macro-économie (volumes 19-25), *John
Sargent, Coordonnateur de recherche*

VOLUME 19 Le rendement macro-
économique et les questions
d'orientation, *J. Sargent (M)*

VOLUME 20 L'évolution macro-économique
depuis la Guerre, *J. Sargent (C)*

VOLUME 21 Les politiques fiscales et
monétaire, *J. Sargent (C)*

VOLUME 22 La croissance économique : ses
facteurs déterminants et ses
perspectives, *J. Sargent (C)*

VOLUME 23 Les perspectives économiques
de longue durée au Canada : un
colloque, *J. Sargent (C)*

VOLUME 24 L'expérience macro-
économique à l'étranger : un
colloque, *J. Sargent (C)*

VOLUME 25 La lutte contre l'inflation et le
chômage au Canada, *C. Riddell
(M)*

**La pensée économique et les questions
sociales** (volumes 26 et 27), *David
Laidler, Coordonnateur de recherche*

VOLUME 26 Le bien-être économique,
D. Laidler (C)

ce qui est de l'avenir en même temps que de préparer notre entrée dans le futur avec l'esprit qui a donné naissance à ce pays [...]. Cette Commission s'est efforcée de saisir cet esprit fondateur dans l'élaboration de la plate-forme de l'évolution qui a été dressée dans ce résumé et dans le Rapport tout entier. Alors que les gouvernements peuvent contribuer à l'amortissement du choc que les changements occasionnent inévitablement, chaque Canadien doit être préparé à rencontrer le futur avec aisance. Le défi doit être relevé par chaque citoyen.

Le Canada ne manque pas de ressources humaines qui lui permettront de satisfaire les demandes prochaines. En effet, les Canadiens devraient jouer les privilèges incomparables qu'ils ont non seulement de vivre dans ce pays mais aussi de cohabiter avec de nouveaux compatriotes qui se sont joints à nous et de profiter des institutions que nous avons bâties. En envisageant les chances de changement comme un atout plutôt qu'une menace, nous pouvons ainsi améliorer notre propre situation mais encore prêter notre concours au progrès ailleurs. Pour le Canada, la transition de la dépendance à la souveraineté évoque le passage de l'adolescence à l'âge adulte. De cette façon, avec les fermes convictions qui nous animent, nous pouvons songer à l'avenir avec optimisme.

Somme toute, les réformateurs ne peuvent pas faire table rase de ce qui existe déjà et, de cette façon, écrire ce qu'ils veulent. L'ensemble des rapports présents dans notre système—les Cabinets et les législatures, les gouvernements fédéral et provinciaux, les organismes de régulation et les sociétés d'État, les groupes de pression et l'État, le citoyen en tant que principe fondamental de l'autorité dans une démocratie—exige une attention assidue, si nous, Canadiens, voulons nous gouverner efficacement au XXI^e siècle. Les réformes que cette Commission a proposées ne peuvent surgir que si nous nous redécouvrons constamment en tant que membres d'une société en pleine évolution.

Lorsque la Commission a entrepris son travail, la Conférence canadienne des arts a fait ressortir le fait suivant : « On nous a donné l'occasion de réexaminer et de réorienter nos buts pour

Conclusions



■ Bien que les commissaires ne recommandent pas que soit modifié le statut constitutionnel des gouvernements locaux, ils estiment que les gouvernements fédéral et provinciaux devraient accroître l'engagement et la responsabilité des autorités locales. Le gouvernement fédéral devrait envisager avec les provinces la possibilité de conférences occasionnelles à trois niveaux; améliorer les communications entre les municipalités et les ministres dont les responsabilités touchent les intérêts locaux; attribuer au comité permanent pour les relations intergouvernementales, dont nous proposons la création, la responsabilité d'enquêter sur la pertinence des questions locales en matière de politique nationale; et explorer les possibilités de décentraliser des responsabilités particulières, y compris les aéroports et les propriétés urbaines fédérales, en les attribuant à des organismes locaux nommés par le gouvernement central. Le recours à la modification sur la délégation, comme l'ont proposé les commissaires plus tôt, pourrait devenir un moyen pour déléguer directement aux gouvernements locaux des responsabilités portant sur des questions comme le choix de l'emplacement, le développement et l'administration de certains aéroports par l'intermédiaire d'un accord avec la province intéressée.

Les gouvernements provinciaux devraient continuer à évaluer les possibilités d'assumer la responsabilité financière lorsque les besoins dépassent de loin les sources locales de revenu. Les commissaires recommandent également aux provinces d'examiner les moyens de consacrer une portion précise de leurs recettes fiscales au financement des gouvernements locaux. Les commissaires estiment que les recettes accordées aux gouvernements locaux devraient être de moins en moins liées à des conditions.

Territoires du Nord-Ouest, le gouvernement fédéral devrait créer une commission indépendante sur la question des frontières afin de recommander des délimitations géographiques en se fondant sur les arguments présentés aux deux tribunes constitutionnelles. En tenant compte de l'esprit de la tradition constitutionnelle canadienne et sous réserve de la nécessité de reconnaître la qualité essentielle de la citoyenneté canadienne, la structure gouvernementale « post-division » doit être laissée à la discrétion des tribunes constitutionnelles respectives.

Les municipalités

Les gouvernements locaux sont une caractéristique durable et importante du gouvernement au Canada, en dépit de l'absence de tout statut constitutionnel les concernant. Des variations dans les thèmes des gouvernements locaux dans différentes provinces ont permis l'introduction d'une sensibilité, d'un dynamisme et d'une créativité dans la relation entre la ville et la province. Les dispositions courantes ont contribué au développement de quelques-unes des villes les plus éminemment habitables dans le monde. Les gouvernements locaux ont connu l'incertitude et la frustration à cause de leur quasi impuissance politique et de leurs relations avec les gouvernements provincial et fédéral, mais les réactions aux préoccupations courantes doivent commencer à partir du postulat qu'il y a quelque chose qui a bien marché dans ce que nous avons fait.

Les principales villes du Canada devraient être dotées des moyens juridiques, financiers et institutionnels pour assumer leur rôle dans le développement économique. Dans l'ensemble, cela implique la disparition des contraintes qui empêchent toute participation à leur propre développement.

Les territoires du Nord
Les défis économiques, sociaux et écologiques du développement dans le Nord du Canada demeureront une préoccupation constante des Canadiens. Du point de vue institutionnel, il

législatives devront refléter cette nécessité. globalité des débats au Parlement et dans les termes. Le rythme des discussions, ainsi que la dienne pour qu'ils soient acceptables à long d'une grande proportion de la population cana- nous envisageons à présent requièrent l'appui nos institutions nationales et provinciales que carrement. Les changements fondamentaux de été évitées et il serait temps de les affronter de nombreuses questions assez importantes ont la Charte, n'a pas encore été clarifiée. En effet, en particulier, à l'égard du fédéralisme et de sur l'édifice institutionnel global du Canada et, L'impact d'un auto-gouvernement autochtone centrent sur la notion d'auto-gouvernement. encourager l'autonomie des autochtones se con- Les réformes institutionnelles destinées à titutionnelle dont ils jouissent à présent.

Le gouvernement autochtone
Canada ainsi que sur la reconnaissance cons- canadienne en tant que première nation du qu'occupent les autochtones dans la société objectif se fonde sur la place très particulière souhaitables. Notre engagement à l'égard de cet leurs affaires sociales et économiques seraient et le contrôle exercés par les autochtones sur Des mesures permettant d'accroître l'influence

posante économique. Brunswick, ils comporteraient une forte com- éducative et, dans d'autres, tel le Nouveau- seraient de nature essentiellement culturelle et phones. Dans certaines régions, les centres centration géographique des Canadiens franco- vince à l'autre selon la population et la con- francophones. Ces centres varieraient d'une pro- viser la mise sur pied de centres d'activité efforts en vue de résoudre ce problème devraient un environnement de travail en français. Les hors-Québec éprouvent des difficultés à créer Les collectivités francophones dispersées aux langues officielles.

Nous recommandons plutôt que l'on accorde un soutien plus résolu au rôle du Commissaire problèmes.

tiques n'a pas suivi le rythme voulu par la sont pas le meilleur moyen pour apporter des améliorations dans ce sens, puisqu'il s'agit d'une méthode longue et coûteuse pour traiter de ces

À défaut d'obtenir spontanément la ratification d'un accord d'origine interne sur la division des utiles pendant la transition.

- confirmer la participation des gouvernements territoriaux dans les tribunes fédérales-provinciales où l'on discute de questions intéressant directement les habitants du Nord; des ententes de cogestion pourraient être très utiles pendant la transition.
- instituer des accords de partage de revenu des ressources naturelles comparables aux types d'accords conclus avec la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve;
- faire avancer le processus de transferts aux gouvernements territoriaux des responsabi- lités à l'égard des terres de la Couronne qui n'ont aucun lien direct avec l'intérêt national et qui n'ont pas déjà été cédées aux auto- chtones pour régler une revendication territoriale;
- instituer des accords de partage de revenu des ressources naturelles comparables aux types d'accords conclus avec la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve;

mesures devront être prises pour :
domaine de la procédure pénale. D'autres l'institution de mécanismes juridiques dans le étendus d'eau, les ressources renouvelables et tels que la santé, les relations industrielles, les sabilites de type provincial dans des domaines calendrier pour assurer le transfert des respon- gouvernements intéressés devraient dresser un provinciale dans les territoires du Nord, les but ultime est la création d'une autorité quasi En fonction de l'engagement fédéral dont le

paginée de l'obligation de rendre des comptes. bilité authentique à l'égard des dépenses, accom- des transferts et de promouvoir une responsa- être négociés afin d'augmenter la prévisibilité nouveaux accords à incidence financière devront du Nord-Ouest. Dans les deux territoires, de une évolution comparable dans les Territoires ment responsable dans le Yukon et à encourager à refléter les pratiques courantes de gouverne- *du Nord-Ouest* devront être modifiées de façon La Loi sur le Yukon et la Loi sur les Territoires et dans un autre cadre.

sur lesquelles on pourrait se pencher par la suite souveraineté et de statuts politiques particuliers des discussions pourraient commencer sans se raient être établis par les parties en cause et autochtones. Si nécessaire, des échéanciers pour- activement encourager la conclusion d'accords définitifs affirmant et délimitant les droits des cations territoriales des autochtones. Il faut veaux retards dans le règlement des revendi- ou du sud, ne bénéficiera à la longue de nou- Nul Canadien, autochtone ou non, du nord tant—dont certaines dans un proche avenir. faudra répondre à certaines questions impor-

qualité du Canada. Une méthode d'application d'un tel veto consisterait à modifier immédiatement l'article 47 de la *Loi constitutionnelle* de 1982 de façon à accorder aux sénateurs francophones le droit de bloquer les amendements proposés à la loi concernant le Québec. Dans ce cadre, il faudrait appliquer la formule de la double majorité décrite ci-dessous.

Le Sénat et le Québec

En matière de législation fédérale, tout projet de loi ayant des répercussions linguistiques requerrait une double majorité au Sénat avant d'avoir force de loi : c'est dire qu'il faudrait l'approbation d'une majorité des sénateurs et d'une majorité des sénateurs francophones. Cela constituerait donc un veto intégral plutôt que suspensif. À la lumière de la protection offerte par cette proposition de double majorité, les commissaires ne voient pas la nécessité d'offrir des garanties particulières au Québec en termes d'une certaine proportion de sièges à la Chambre des communes.

La division des pouvoirs

En vertu de la spécificité du Québec, les domaines les plus évidents où des conflits pourraient surgir entre la province et le gouvernement fédéral sont l'instruction, les relations extérieures, l'immigration, les communications et la culture. Il y a des moyens qui permettraient au Québec de participer à toute solution dans ces domaines. Sans faire de recommandations, nous suggérons la possibilité que des mécanismes juridiques comme la délégation et les ententes intergouvernementales soient un véhicule plus commode pour servir les intérêts particuliers du Québec que ne le seraient les modifications à la Constitution.

Les francophones hors-Québec

Les diverses collectivités canadiennes francophones hors-Québec sont actuellement en état de crise. Si elles devaient survivre et prospérer, il importerait d'agir très rapidement. Les commissaires suggèrent qu'au-delà de la reconnaissance du principe de la dualité dans le préambule, les gouvernements devraient faire des efforts pour étendre la reconnaissance du français et de l'anglais comme langues officielles dans certaines provinces. L'Ontario, en particulier, avec sa forte minorité francophone, devrait agir promptement et déclarer officiellement le bilinguisme dans la province. Une telle mesure servirait d'exemple à d'autres provinces. En outre, la Commission souhaite faire remarquer que l'entrée en vigueur des droits linguistiques

qu'il est possible de trouver des réponses aux problèmes pratiques de nature économique et culturelle de la vie française dans le contexte canadien, et ce, avec l'appui du reste du Canada. On pourrait ainsi en arriver aux compromis nécessaires dans un contexte clairement établi de reconnaissance et d'affirmation d'une complémentarité culturelle qui est au cœur même de l'expérience canadienne.

Pour garantir le renouvellement d'une entente entre le Québec et le reste du Canada, il est tout d'abord essentiel, au niveau du principe, d'inscrire une déclaration dans le Préambule de la Constitution dans les termes suivants :

■ *attendu que la spécificité du Québec est liée à sa situation de foyer principal, mais non exclusif, des francophones canadiens, et étant donné la dualité fondamentale de la fédération canadienne [. . .]*

Les garanties fondamentales

Étant donné la spécificité du Québec, il faudra veiller à l'avenir à ce qu'aucune modification constitutionnelle, telle qu'indiquée ci-dessus, ne soit jamais imposée à cette province si elle estimait que cette modification pourrait constituer une menace à ses intérêts fondamentaux comme société distincte.

En ce qui a trait aux transferts des pouvoirs législatifs des provinces au Parlement fédéral, le moyen le plus simple pour offrir au Québec la protection nécessaire, sans remettre en question le principe de l'égalité des provinces, consiste à accorder à chaque province le droit de se soustraire aux dispositions de toute entente générale, avec pleine compensation dans chaque cas.

En ce qui a trait aux réformes des institutions nationales qui ne sont pas couvertes par la formule dérogatoire actuelle, le seul autre moyen dont dispose le Québec pour protéger ses intérêts est le droit de veto. Une solution évidente consisterait à accorder à toutes les provinces un tel droit conformément au principe de l'égalité. Cependant, cette solution aurait pour effet, à long terme, de bloquer l'évolution naturelle de nos institutions nationales. Même s'il est vrai qu'il serait politiquement plus difficile d'accorder au Québec le droit de veto, c'est la solution qui conviendrait le mieux à l'objectif désiré, puisque c'est la spécificité de la société québécoise qu'il s'agit de protéger. Il est important que le Québec obtienne le droit de veto sur toute modification aux institutions prévues à l'article 42(1) de la *Loi constitutionnelle* de 1982, si la modification en question touche à l'aspect particulier du Québec et à la

tion du racisme mérite davantage d'attention que ne peut en offrir une politique multiculturelle. La discrimination raciale au Canada comporte un aspect systémique. Comme pour les autres modèles de discrimination systémique touchant des groupes comme les femmes, les handicapés et les autres groupes identifiables, la Charte joue un rôle important comme instrument didactique et juridique en faveur de l'égalité.

Les garanties de la Charte sur l'égalité des droits renvoient à une définition et une interprétation élargies de l'égalité. Ces garanties retiennent les notions contemporaines d'égalité substantielle tout en assurant une protection égale devant la loi en même temps que l'égalité des droits devant la loi. En autorisant les programmes d'action positive, la Charte se fait l'écho des préoccupations contemporaines à l'égard de la discrimination touchant divers groupes dans la société.

Les commissaires estiment que les gouvernements ont à jouer un rôle de premier plan dans la lutte contre ces modèles de discrimination et que les programmes d'action positive sont un précieux outil à cet égard. Par conséquent, nous considérons que les dispositions de la Charte, qui permettent aux gouvernements de poursuivre de tels programmes, renforcent sérieusement le rôle du gouvernement. Toutefois, l'égalité doit, en définitive, être relative aux individus et les mesures d'action positive devront être accompagnées d'autres programmes dont le but ultime sera l'égalité entre les individus.

La Charte contient des garanties sur l'égalité des individus, d'une part, et elle reconnaît, d'autre part, les droits particuliers de divers groupes, comme les minorités de langues officielles et les autochtones du pays. Nous croyons que lorsque les droits collectifs sont en contradiction avec les droits individuels, ces derniers doivent, en règle générale, l'emporter.

La Cour suprême du Canada

Les juges de la Cour suprême du Canada n'occupent pas de fonction représentative dans le système institutionnel et constitutionnel canadien. Seul le mérite judiciaire sert de critère à l'évaluation de la composition et de la performance de la Cour. Par conséquent, les commissaires repoussent les arguments selon lesquels la composition de la Cour suprême doit être représentative des régions. Les dispositions actuelles de la *Loi sur la Cour suprême* stipulant la désignation de juges du Québec s'expliquent par les traditions juridiques distinctives de cette province. Nous repoussons également toute prétention relative à une représentation socio-

économique qui pourrait surgir lorsque la Cour devra se prononcer lors de litiges complexes où sera invoquée la Charte et qui porteront sur les rapports entre les citoyens et l'État.

Le problème central du mode de nomination des juges à la Cour suprême se traduit par le fait qu'il n'offre pas une participation adéquate aux groupes qui sont touchés, en définitive, par les décisions de la Cour. Bien que les procédures officielles suivies par le Premier ministre avant de faire des nominations à la Cour suprême supposent de nombreuses discussions, elles sont parfois perçues comme ne tenant pas suffisamment compte des intérêts ou des conseils des personnes intéressées. Toute mesure en vue de déplacer la responsabilité du Premier ministre vers un groupe ou vers une institution quelconque implique nécessairement le remplacement d'un processus politique par un autre. S'il fallait remplacer un processus politique de consultations étendues par un autre, dès lors, un Sénat élu, serait encore plus en mesure d'être recommandé.

Le statut constitutionnel de la Cour suprême et, plus particulièrement, son indépendance devront être clarifiés par une confirmation, bien qu'il n'y ait pas de raison de soustraire au gouvernement fédéral la responsabilité de l'administration de la Cour.

Le Québec

Le caractère distinctif de la société québécoise

Le Québec est caractérisé par sa majorité francophone qui contrôle et oriente ses propres institutions politiques et sociales. L'existence de ce cadre institutionnel qui renforce la distinction entre la situation majoritaire des francophones au Québec et la position des francophones ailleurs au Canada est au cœur de la *spécificité du Québec*. L'essence même de la société québécoise découle du fait qu'elle est le principal, sinon l'unique, foyer des dimensions politiques de la vie française au Canada. Dans une large mesure, le Québec demeure une société linguistiquement isolée, un îlot de langue française dans un océan majoritairement anglophone. Pour le Québec et pour les francophones hors-Québec, le principal défi sera toujours comment demeurer français en Amérique du Nord.

Ce défi comporte des problèmes pratiques de nature culturelle et économique que les Québécois et les autres francophones devront finalement résoudre eux-mêmes, individuellement et collectivement. Mais l'enchâssement dans la Constitution de la spécificité québécoise et de la dualité canadienne seraient une affirmation

La clause dérogatoire générale de la Charte devra contribuer à faire connaître au public les dispositions législatives limitant les droits constitutionnels des citoyens du Canada. Toute dérogation devra comporter une déclaration d'intention législative, nonobstant une disposition de la Charte et contenir une référence aux droits spécifiques auxquels on déroge ainsi qu'une explication sur le but de la législation. L'énoncé de ce but aidera les tribunaux à s'assurer que les limitations ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif déclaré; il constituera également un point de référence utile dans les discussions sur l'extension de la dérogation au terme de la période de cinq ans. Les commissaires n'ont aucune proposition à faire concernant le texte de la Charte. Ils se sont plutôt attardés sur ses diverses interprétations qui pourraient servir à maximiser son utilité pour la société canadienne. Deux exemples illustrent notre propos.

- Nous sommes en faveur d'une application élargie et souple de la Charte en périphérie de l'activité gouvernementale ainsi que dans ses formes législatives plus évidentes.
- De la même façon, en ce qui a trait aux garanties sur la mobilité des personnes, nous concluons que les régimes provinciaux d'emploi préférentiel permis par la Charte devraient être strictement réservés aux personnes socialement et économiquement démunies à l'intérieur d'une province. De tels programmes ne devraient pas interdire au gouvernement fédéral de poursuivre simultanément des programmes d'emploi dans cette province.

Le texte de la Charte révèle la volonté commune des Canadiens de surmonter certains problèmes liés à l'unité nationale qui les hantent depuis le milieu des années 1960. Cela est particulièrement vrai pour ce qui a trait aux dispositions relatives aux droits à la mobilité, aux langues officielles et à l'enseignement dans la langue officielle de la minorité ainsi qu'au multiculturalisme.

En ce qui concerne la diversité ethnique au Canada, les commissaires croient que la politique du multiculturalisme doit favoriser la création de circonstances qui permettront à tous les Canadiens de préserver et d'enrichir leur patrimoine culturel dans la grande tradition canadienne de l'égalité des individus. Le multiculturalisme n'est pas une justification pour la discrimination culturelle ou raciale. Pour les minorités visibles, plus particulièrement, la ques-

La portée et l'application de la Charte seront constamment mises à l'épreuve devant les tribunaux et dans l'arène politique. Cependant, la Charte n'est pas un tremplin pour des prétentions débridées en matière de droits des citoyens, car il existe des limites raisonnables à ses garanties. En définitive, son efficacité comme protectrice des droits et des libertés des citoyens et comme stimulant de la démocratie sera déterminée par la manière dont les citoyens s'en serviront.

La portée et l'application de la Charte seront constamment mises à l'épreuve devant les tribunaux et dans l'arène politique. Cependant, la Charte n'est pas un tremplin pour des prétentions débridées en matière de droits des citoyens, car il existe des limites raisonnables à ses garanties. En définitive, son efficacité comme protectrice des droits et des libertés des citoyens et comme stimulant de la démocratie sera déterminée par la manière dont les citoyens s'en serviront.

La Charte des droits et libertés est l'indice d'une transformation importante dans les rapports entre les citoyens et l'État au Canada. Il faut surtout noter les restrictions considérables imposées à l'autorité constitutionnelle des législatures et le rôle déterminant confié aux membranes du pouvoir judiciaire en tant que gardiens des droits et des libertés constitutionnels. La Charte augmentera également les droits des citoyens à contrôler et à évaluer les activités du gouvernement et elle contribuera à un débat riche, plein et assidu sur les droits des citoyens au Parlement. Ses garanties serviront sans doute de fondement pour les individus et les groupes qui souhaiteront inscrire diverses questions à l'ordre du jour de la politique nationale et provinciale.

La Charte et le gouvernement constitutionnel au Canada

La Charte des droits et libertés

comités parlementaires à jouer un rôle plus déterminant à cet égard;

pour s'assurer que les gouvernements seront tenus responsables de leur conduite des affaires intergouvernementales, les commissaires recommandent que le Parlement et les législatures provinciales créent des comités permanents responsables des relations intergouvernementales.

Les différences dans les règlements provinciaux créent des obstacles pour ceux qui aiment fonctionner à l'échelle nationale. L'élan vers l'harmonisation des efforts interprovinciaux doit surgir grâce aux activités des groupes de pression gênées actuellement par les variations entre les juridictions. Les commissaires ne proposent donc pas de modification institutionnelle particulière en vue de l'harmonisation des lois provinciales.

L'adoption d'une approche plus fonctionnelle à l'égard du fédéralisme, approche qui ne serait pas orientée vers une opposition entre les notions de centralisation et de décentralisation, mais qui insisterait plutôt sur la contribution potentielle de nos ententes fédérales au bien-être des Canadiens. Nos concitoyens devront créer des institutions politiques pour coordonner les activités auxquelles participent les deux ordres de gouvernement.

Puisqu'une meilleure coordination des affaires fédérales et provinciales est souhaitable, les commissaires croient que la diversité de l'action gouvernementale inhérente à un État fédéral apporte aussi quelque chose de positif à la société. Nous avons donc essayé de trouver un équilibre entre l'encouragement à la diversité ou à la concurrence institutionnelle et la position de nouvelles mesures de coordination fédérale-provinciale.

Les commissaires ne croient pas que de profondes modifications constitutionnelles soient nécessaires pour moderniser la division des pouvoirs. Ils insistent plutôt sur l'utilisation d'instruments plus souples pour clarifier ou opérer la mutation des responsabilités.

Voilà pourquoi ils recommandent :

- que le pouvoir de délégations intergouvernementales soit étendu de façon à ce que, dans certains cas, l'autorité législative soit déléguée à une autre juridiction; de telles délégations nécessiteraient l'approbation des législatures de toutes les juridictions intéressées;
- qu'on ait recours à une modification constitutionnelle pour créer une procédure qui permettrait au Parlement du Canada et aux législatures provinciales de ratifier des ententes intergouvernementales que leurs successeurs seraient tenus d'honorer;
- que les pouvoirs de réserve et de désaveu, maintenant tombés en désuétude selon la coutume en droit constitutionnel, soient officiellement abrogés par une modification à la Constitution.

Pour enregistrer officiellement la nécessité de gérer la dépendance réciproque des gouvernements et de coordonner les politiques et les activités connexes, la Conférence des premiers ministres devrait être inscrite dans la Constitution stipulant qu'elle se réunit au moins une fois par an. Cela ne devrait pas porter préjudice aux principes de responsabilité directe des gouvernements.

Les premiers ministres pourraient éventuellement envisager la création d'un organisme

comparable aux commissions consultatives sur les relations intergouvernementales qui existent aux États-Unis et en Australie. Des « tierces parties » de ce genre peuvent faciliter la solution en coulisse des conflits entre gouvernements et contribuer à améliorer le contexte d'information, d'analyse et d'opinion publique devant lequel doit réagir un tel processus.

Malgré la pléthore d'organismes fédéraux-provinciaux existants, les discussions actuelles entre les gouvernements sont épisodiques et manquent de coordination. Nous aimerions proposer une série de mécanismes fédéraux-provinciaux qui apporteraient un soutien plus dynamique aux premiers ministres lorsqu'ils font face à leurs responsabilités collectives et individuelles. Les commissaires proposent que la Conférence des premiers ministres crée un réseau de conseils de ministres responsables des principaux domaines fonctionnels, qui joueraient du soutien de comités permanents de fonctionnaires. Nous croyons que trois conseils centraux s'imposent : les finances, le développement économique et la politique sociale.

■ Nous recommandons par conséquent :

- que le *Conseil des ministres des Finances et du Trésor* qui existe actuellement et qui se réunit périodiquement pour traiter des ententes fiscales, des projections économiques et de la politique macro-économique, continue à exister officiellement en vue d'encourager une plus grande régularité des rencontres, une meilleure coordination des préparations budgétaires et pour recueillir les travaux du nouveau Comité sur la structure fiscale qui homologuerait les développements de la fiscalité;
- que le *Conseil pour le développement économique* se donne pour but d'obtenir un accord sur des objectifs communs en matière de développement économique et de politiques commerciales et d'effectuer la recherche des possibilités de création de liens mutuellement bénéfiques entre les régions; le Conseil aurait la charge de surveiller et d'évaluer l'état de l'union économique et il servirait de véhicule à l'élaboration d'un « code de bonne conduite économique »;
- que le *Conseil de la politique sociale* étudie tous les aspects de la politique sociale, surtout dans les domaines couverts par le financement des programmes établis et par le plan d'assistance du Canada : dans ce secteur, la consultation des gens du métier ainsi que des groupes et individus intéressés est particulièrement importante; nous encourageons les

Relations intergouvernementales et institutions de la Fédération

Les profonds désaccords intergouvernementaux que le Canada a connus au cours des années 1970 peuvent être partiellement attribués à des lacunes institutionnelles. Dans le fédéralisme moderne, l'interdépendance est inévitable et il faut savoir la gérer, tout comme le sont les excès de la concurrence entre les gouvernements. Le but de la Commission est d'encourager

viennent préciser la notion d'intérêt national, et ce, aux conditions suivantes :

- que la distinction judiciaire entre la législation fédérale prévoyant des subventions ou des dons et la législation fédérale prévoyant la réglementation directe dans des domaines de juridiction provinciale soit adéquate et encore plus élaborée;
- que le gouvernement fédéral n'envisage qu'en dernier recours tous nouveaux programmes à coûts partagés dans la poursuite de ses objectifs—d'abord pour des raisons de principe au sein de la fédération et, ensuite, pour des raisons de responsabilité directe et de connaissance claire de chacun des rôles;
- que l'utilisation du pouvoir de dépenser dans des champs de compétence provinciale s'appuie sur un ample consensus national; outre la contribution au consensus qu'apporterait un Sénat élu ayant une plus forte représentation régionale, la consultation avec les conseils des ministres fédéraux-provinciaux et, en définitive, avec la Conférence des premiers ministres est essentielle, non seulement en ce qui a trait aux nouveaux programmes, car là elle se produit de toute façon, mais aussi en ce qui a trait à toute modification proposée par le gouvernement fédéral ou à l'expiration d'un programme; on pourrait désigner des périodes de fonctionnement de cinq ans, par exemple, avant de renégocier les programmes.
- pour permettre au fédéral de conserver un degré suffisant de souplesse et au Parlement de maintenir son contrôle, tout en assurant aux provinces une certaine stabilité de planification et de protection contre les variations rapides et inattendues dans les dépenses fédérales, nous recommandons :
- que les transferts fédéraux-provinciaux soient soumis à un examen quinquennal;
- que durant cette période, le pouvoir du fédéral d'opérer des ajustements, sans le consentement des provinces, se limite, disons, 5 pour cent par an.

gouvernements

Sans recommander de limites formelles au pouvoir de dépenser, les commissaires croient pourtant que ce pouvoir a des conséquences importantes sur le fédéralisme et qu'il doit donc être exercé avec beaucoup de circonspection et selon des directives précises.

■ Ils recommandent donc que ce pouvoir soit conservé comme un instrument vital pour réagir avec souplesse à l'évolution des définitions qui

Le pouvoir de dépenser et l'impact des restrictions fiscales sur les transferts entre

ententes fiscales.

■ Toujours dans l'optique de l'union économique, le Comité pourrait également discuter des répercussions des crédits d'impôts et des subventions des deux ordres de gouvernement. Il aiderait ainsi le Conseil des ministres du développement économique qui, selon notre proposition, préparerait un code de bonne conduite économique pour régir les relations globales entre les gouvernements, y compris ceux qui ne participent pas actuellement aux ententes fiscales.

■ Dans le cadre de l'examen quinquennal des ententes fiscales fédérales-provinciales, le Comité réexaminerait les définitions du revenu imposable, des exemptions de base, des taux d'imposition marginaux et ainsi de suite. En réalité, il s'agirait là d'une confirmation et du prolongement d'un processus de consultation qui est déjà en place. Le Comité surveillerait également la division de la marge fiscale entre les deux ordres de gouvernement, à la lumière des besoins prévus en recettes et en dépenses et des difficultés à imposer toute restriction.

■ Pour que les consultations fiscales gagnent en ampleur et en profondeur, les commissaires recommandent la création d'un nouveau Comité fédéral-provincial sur la structure fiscale, lequel serait doté du mandat suivant :

■ que le gouvernement fédéral consulte les provinces avant toute réforme fiscale ayant une incidence majeure sur les relations fédérales-provinciales; cette dernière recommandation est conforme au souci plus global des commissaires d'atténuer le secret budgétaire dans les deux ordres de gouvernement et d'assurer une large discussion budgétaire au sein du Parlement fédéral.

■ degré de progressivité de leurs propres taux aux provinces de décider plus facilement du vincielle, d'autre part, puisque cela permettrait

tions au développement économique régional. Le montant de ces subventions serait déterminé par une formule qui tiendrait compte du nombre d'habitants et elles seraient proportionnelles au degré de disparité fiscale entrant dans la formule de péréquation. Comme nous l'avons déjà signalé, les paiements de péréquation sont nécessaires pour combler les disparités économiques alors que l'objet de ces nouvelles subventions serait de réduire les disparités futures. Elles seraient renégociées tous les cinq ans.

Les provinces assumeraient la pleine responsabilité des mesures d'emploi locales ou propres à un endroit dans le cadre de leur approche spécifique du développement régional. Elles auraient la pleine liberté de ventiler les subventions au développement économique régional sous réserve de deux conditions seulement.

- Chacune des provinces bénéficiaires signerait un Accord de développement économique régional (ADER) avec le gouvernement fédéral, où serait énoncé un plan général de développement économique pour la province. Il en serait de même pour chacune des provinces. Ce plan indiquerait les mesures que chaque ordre de gouvernement aurait à appliquer. Certaines composantes de ces plans pourraient prendre la forme de programmes à coûts partagés ou de contributions fédérales aux activités provinciales; les commissaires estiment pourtant que, dans l'ensemble, chaque gouvernement devrait contrôler l'application et la prestation de ses propres programmes, chapeautés par l'ADER, afin d'en assumer directement la responsabilité.
- Chacune des provinces bénéficiaires serait tenue à la ratification du document proposé (code de bonne conduite économique) afin d'améliorer le fonctionnement de l'union économique canadienne.

Tout en reconnaissant la nécessité pour le gouvernement fédéral d'exercer une gestion financière plus prudente, les commissaires croient que l'engagement total du fédéral à l'égard du développement régional—regroupant les subventions au développement économique régional et les autres fonds consentis par l'intermédiaire de l'ADER—devrait considérablement augmenter au cours des prochaines années.

Le gouvernement central continuerait à jouer un rôle important dans l'élaboration de programmes de développement régional ayant des incidences significatives sur la région :

- un système réformé de péréquation;
- le Régime universel de la sécurité du revenu

(RUSR) et le Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR);

- les politiques sectorielles—pêche, agriculture et forêts—devront être conçues selon des critères de bonne politique sectorielle (voir les Parties III et IV de ce Rapport) et développées en consultation étroite avec les provinces lorsque cela les touche suffisamment.

Un engagement fédéral soutenu à l'égard du développement régional requiert que l'on confie à un organisme central unique la responsabilité d'apporter un contenu régional aux programmes des divers ministères fédéraux et de coordonner les efforts du gouvernement central. Les commissaires estiment que le Bureau des relations fédérales-provinciales (BRFP), relevant du Premier ministre, serait l'organisme tout indiqué à cet effet. Ils croient également que le Coordonateur fédéral du développement économique (CFDE) ou d'autres hauts fonctionnaires postés dans chaque province, pourraient contribuer à coordonner les activités fédérales dans chaque province, de concert avec le gouvernement provincial, et ce, en créant des liens avec les intérêts économiques locaux. Le gouvernement fédéral devrait élargir le champ des responsabilités de ses fonctionnaires postés dans les régions qui relèveraient directement du BRFP.

Les ententes fiscales

Les accords de perception de l'impôt

Les accords de perception de l'impôt ont bien servi le Canada. Ils conviennent tant aux citoyens qu'aux gouvernements et ils contribuent à l'harmonie et à la vigueur de l'union économique. Il faudra donc les conserver. Néanmoins, ces accords sont actuellement mis à rude épreuve et ils menacent de se désintégrer. Les réformes proposées par la Commission s'inspirent d'une volonté de préserver ces accords mais sans que cela soit coûteux d'une part, quant à l'obligation des législatures à rendre des comptes et, d'autre part, quant à la souplesse qui caractérise le système actuel.

■ Les commissaires recommandent par conséquent :

- que les accords soient modifiés de façon à donnerait plus de relief à l'autonomie provinciales du fédéral, d'une part, et elle vulnérabilité provinciale face aux modifications du fédéral; une telle mesure amènerait la base commune déterminée par les entreprises, appliquant les taux provinciaux sur le même pied que l'impôt sur le revenu placer l'impôt sur le revenu des particuliers que les accords soient modifiés de façon à donnerait plus de relief à l'autonomie provinciales du fédéral, d'une part, et elle vulnérabilité provinciale face aux modifications du fédéral; une telle mesure amènerait la base commune déterminée par les entreprises, appliquant les taux provinciaux sur le même pied que l'impôt sur le revenu placer l'impôt sur le revenu des particuliers

politiques destinées à promouvoir le développement régional entravent l'efficacité générale de l'économie nationale dans la mesure où elles ralentissent l'adaptation interrégionale et entraînent un déséquilibre du développement régional. Les Canadiens devront reconsidérer leur façon d'identifier les disparités économiques régionales de même qu'ils devront revoir les solutions et les mécanismes institutionnels qui permettent de surmonter les disparités économiques.

■ La Commission recommande un nouveau système fédéral-provincial de partage des dépenses et des responsabilités de développement régional. Le gouvernement central devrait orienter les programmes de développement régional de manière à améliorer la productivité des régions et l'efficacité du marché du travail. C'est pourquoi, ces programmes devront comporter des mesures destinées à améliorer les compétences des travailleurs et des gestionnaires, à augmenter l'efficacité des recherches et des efforts de développement régional, à assurer un haut niveau d'appui de l'infrastructure et à subventionner la mobilité intrarégionale et interrégionale. Le gouvernement fédéral devrait non seulement offrir de tels programmes à l'échelle nationale, mais concentrer également ses efforts plus spécialement dans les provinces moins développées. De plus, il devrait offrir son assistance en matière de modernisation de l'équipement industriel afin de stimuler la productivité régionale. Nous croyons qu'une assistance de ce genre, si elle était justifiée, devrait être offerte à l'échelle nationale ou laissée aux gouvernements provinciaux qui en assumeraient la responsabilité régionale.

En vertu d'un tel accord, le gouvernement fédéral mettrait un terme à tous ses programmes régionaux directs explicitement destinés à la création d'emplois. Tout en maintenant les régimes nationaux, il y aurait élimination des subventions fédérales, des concessions fiscales et d'autres mesures strictement destinées à engendrer des emplois ou à attirer des entreprises dans une région particulière. De même, le gouvernement fédéral mettrait fin aux différences régionales d'application du régime d'assurance-chômage, des crédits d'impôts et d'autres mesures susceptibles d'entraîner une distorsion dans les marchés du travail régionaux. Les crédits jusqu'alors affectés aux programmes de ce genre alimenteraient plutôt les subventions au développement économique régional. Les provinces qui ont droit aux paiements de péréquation seraient admissibles aux subven-

forces gouvernementales en dépit de la différence des pouvoirs économiques de chaque province.

Les commissaires insistent sur la distinction qu'il faut faire entre paiement de péréquation et programme de développement régional. Le premier a pour objet de compenser les désavantages économiques, alors que le second est destiné à inverser les désavantages. Les paiements de péréquation ne sont nécessaires qu'à cause des obstacles rencontrés dans le combat des disparités économiques régionales. En pratique, cela signifie que le financement du développement régional doit être ajouté aux paiements de péréquation. Le gouvernement fédéral ne doit pas enlever à l'un ce qu'il donne à l'autre. La responsabilité du gouvernement fédéral en matière de redistribution régionale lui confère un rôle de premier plan dans la conception et l'exploitation du régime de la péréquation. Les commissaires recommandent que des discussions soient amorcées avec les provinces en vue d'apporter les changements suivants dans le système de la péréquation.

■ Le Canada devra retourner à un système fiscal représentatif incluant la totalité des provinces dans l'assiette fiscale. Le calcul actuel sur la base de cinq provinces tolère trop de distorsions, de stratégies et d'effets secondaires imprévus.

■ Le calcul des paiements de péréquation devra, en partie, tenir compte des revenus provenant de ressources. Il n'y a pas de chiffres absolus, mais nous croyons qu'un éventail de 20 à 30 pour cent serait un bon compromis, puisqu'il correspond à peu près aux sommes qui entreraient dans les coffres provinciaux sous forme de recettes fiscales, si les ressources naturelles relevaient du secteur privé.

Le développement régional

La Commission croit que le développement régional doit demeurer un élément essentiel de la politique canadienne et, même, du pacte confédératif. L'article 36 de la *Loi constitutionnelle de 1982* reflète cette attitude. Il faut admettre pourtant qu'il arrive souvent que des

mentation qui régirait alors les gouvernements.

La gestion économique

Compte tenu de l'engagement de l'union économique canadienne et de l'adaptation de notre économie sur le plan international, et ce, dans plusieurs domaines, nous croyons que des changements constitutionnels favoriseraient une meilleure gestion économique; le Canada devrait se doter d'une procédure qui imposerait aux autorités fédérales et provinciales l'adhésion aux dispositions des traités ratifiés.

Nous recommandons une modification constitutionnelle qui stipulerait que, lorsqu'un traité contient des dispositions qui doivent être appliquées par les législatures provinciales ou qui touchent les droits de compétence provinciale, les articles appropriés du traité devront être ratifiés par les provinces. Nous proposons que les articles d'un traité qui imposent des obligations aux provinces entrent en vigueur dès que des résolutions en ce sens ont été adoptées par les deux tiers des législatures des provinces, représentant au moins la moitié de la population du Canada. Il est vrai que cette recommandation ne s'appliquerait pas immédiatement aux négociations sur le libre-échange avec les États-Unis, mais il serait souhaitable de trouver une solution constitutionnelle avant que l'entente commerciale proposée ne soit renégociée vers 1990.

- Afin de clarifier les compétences et les rôles dans le domaine des télécommunications, nous recommandons que lesdites compétences deviennent des pouvoirs ancillaires.
- Afin de clarifier les responsabilités relatives à certains aspects de la réglementation globale du commerce et des échanges, nous proposons que l'article 91(2) soit modifié de façon à stipuler clairement les pouvoirs fédéraux de réglementation sur la concurrence et les normes de qualité.
- Si l'on ne parvient pas bientôt à une entente intergouvernementale concernant l'harmonisation des règlements relatifs au camionnage interprovincial, nous accommodons la nécessité d'envisager sérieusement de soumettre la question à la juridiction fédérale.

La péréquation

Le principe de la péréquation, élément essentiel du fédéralisme canadien, représente un engagement à l'égard de toutes les provinces, selon lequel les problèmes économiques qu'elles seront susceptibles de rencontrer ne pourront entraver leur rôle constitutionnel. Ce principe contribue à une véritable décentralisation des

pressions combinées du public et des gouvernements en assuraient le respect. Les structures intergouvernementales existantes servaient de tribune pour traiter de cette question politiquement délicate concernant les barrières intérieures au commerce. Après avoir fait l'expérience du code et de son fonctionnement, nous pourrions alors enchaîner les principes dans la Constitution et assurer son respect dans le cadre d'une nouvelle entente gouvernementale.

La Conférence des premiers ministres devra créer un conseil des ministres du développement économique chargé d'élaborer le code, de surveiller l'état de l'union économique et d'explorer des méthodes de coordination des politiques. Pour mettre en marche l'opération d'identification et de contrôle des barrières du commerce interne, les commissaires proposent la procédure suivante. Le Conseil demandera à chaque gouvernement de lui soumettre la liste des barrières imposées par d'autres gouvernements qui, selon lui, entravent son économie provinciale ou le bien-être de ses résidents. Après quoi, chaque gouvernement devra justifier chacune de ses politiques identifiées au premier stade. Une commission fédérale-provinciale sur l'union économique rassemblera cette documentation et analysera les barrières, leurs conséquences probables, ainsi que les raisons pour lesquelles elles ont été mises sur pied. La Commission déterminera quelles sont les violations au principe de l'union économique et de la sorte fera des recommandations relatives aux conditions particulières du code. Elle transmettra par la suite son rapport au Conseil pour qu'il prenne des mesures afin de corriger la situation.

Une Commission fédérale-provinciale sur l'union économique qui appuierait le conseil des ministres du développement économique aurait pour responsabilité la préparation des documents réclamés par ce dernier :

- elle analyserait la première série de barrières identifiées durant l'enquête initiale du Conseil;
- elle amorcerait la recherche sur l'état de l'union économique et sur les moyens de l'améliorer;
- elle recevrait les griefs des groupes, des individus et des entreprises touchés par des mesures gouvernementales qui menaceraient l'union économique; elle ferait enquête et présenterait des rapports sur ces griefs, accompagnés de recommandations adressées au public et au Conseil.

Si un tel code avait un jour force de loi, la Commission deviendrait un organisme de régie-

traverse et les incertitudes actuelles, il serait prudent, en définitive, d'apporter une clarification par une modification constitutionnelle.

■ Nous recommandons une modification assortie d'une réserve qui inclurait les services de telle sorte que se reflèterait le commerce interprovincial. En ce qui concerne les barrières non tarifaires, les gouvernements devront s'entendre initialement sur un code de bonne conduite économique.

Nos gouvernements devront élaborer ce code et énoncer des normes acceptables ainsi que des principes qui auront force de loi pour régir l'union économique. Voici quelques-unes des lignes directrices que nous proposons.

- Le code devra confirmer quelques principes généraux de l'union économique qui s'appliqueront tant au gouvernement fédéral qu'aux gouvernements provinciaux :
 - la réduction des obstacles à l'allocation des capitaux, de la main-d'œuvre, des biens et des services à travers le Canada;
 - la non-discrimination envers les personnes (individus et organisations) sur la base de la province de résidence;
 - l'engagement à minimiser les coûts des programmes provinciaux qui pourraient s'appliquer aux résidents d'autres juridictions et la mise sur pied de consultations préalables à cette fin;
 - la reconnaissance de la nécessité d'une infrastructure de transport, de communication et d'information pour appuyer le développement économique national grâce à des retombées régionales importantes.
- Il incombera à l'autorité créant un obstacle de démontrer qu'il n'enfreint pas le code.

Le code devra préciser les principaux domaines où devra commencer la réduction des barrières dans le commerce intérieur. Il faudra s'attarder non seulement sur la forme que prendront les barrières mais aussi sur leurs répercussions potentielles. Les possibilités de choisir entre plusieurs types de barrières sont nombreuses et les provinces diffèrent dans leur développement économique et dans leur aptitude à empiéter sur d'autres juridictions. Les responsables de l'élaboration du code pourraient sans doute commencer par les barrières qui empêchent les entreprises canadiennes d'être concurrentielles sur le plan international.

Dans un premier temps, les gouvernements devraient établir le code de telle sorte que les

Bien que les pertes économiques imputables aux entraves à la libre circulation et aux distorsions du marché commun semblent minimales, les intervenants économiques privés ont indiqué qu'ils éprouvaient des difficultés considérables à cet égard. Encore plus que la justification économique, c'est la justification politique d'un droit national à la liberté de mouvement qui s'impose à la plupart des Canadiens.

Les conséquences de ces distorsions—et la nécessité d'une coordination efficace des politiques économiques—sont susceptibles d'augmenter à mesure que les Canadiens affronteront une concurrence étrangère toujours plus forte. Nous devons trouver des stimulants afin de favoriser notre esprit compétitif international et afin de faciliter les moyens d'atteindre les rajustements désirés.

L'union économique suppose l'élimination des barrières internes ainsi que des mesures positives pour faciliter les opérations du marché, surmonter ses imperfections et parvenir à une stabilisation efficace au moyen de politiques industrielles et sociales adéquates. Toutes les régions doivent bénéficier équitablement de l'intégration économique.

Les barrières internes sont peut-être des réactions des gouvernements aux préférences locales; elles reflètent souvent notre engagement à redistribuer les revenus et les possibilités. Ainsi, dans certains cas, le défi ne consiste pas uniquement à éliminer ces barrières par des interdictions constitutionnelles ou par d'autres moyens, mais, plutôt, à équilibrer les avantages économiques de la libre circulation par rapport à d'autres buts auxquels aspirent les Canadiens. La politique des échanges ne dépend pas exclusivement du rendement économique, de la diversité politique ou de l'autonomie provinciale au sein de la fédération : le fédéralisme canadien porte également sur une collectivité nationale ayant ses propres exigences. En outre, la *Charte des droits et libertés* le dit bien, les droits individuels ont des répercussions sur l'union économique.

L'objectif de développement régional exige que la politique économique canadienne cherche non seulement à maximiser l'agrégat du revenu national, mais aussi à encourager le développement économique de chaque région.

Les commissaires proposent que l'on réexamine plus largement la portée de l'article 121 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, cela en harmonie avec l'interprétation selon laquelle il couvrirait aussi bien les services que les marchandises, les barrières non tarifaires de même que les tarifs. Néanmoins, étant donné la con-

aurait un impact sur la préparation du budget. Il recueillerait des témoignages sur les perspectives du pays émanant du ministère des Finances, de la Banque du Canada, du Conseil du Trésor ainsi que d'organismes comme le Conseil économique du Canada; il entendrait aussi les points de vue des principaux groupes, y compris des représentants du monde des affaires, des travailleurs et d'autres associations.

Le Comité examinerait la performance du fédéral-provincial convenu.

Il est essentiel de poursuivre un dialogue sectoriel, industriel par industrie, concernant l'amélioration de l'économie du Canada. Les discussions devront regrouper des représentants du monde des affaires, des travailleurs, des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux et d'autres groupes, le cas échéant. La participation gouvernementale pourrait ne pas tous les jours être nécessaire. À la lumière de ces conclusions, les commissaires recommandent que les discussions sectorielles adhèrent aux principes suivants :

- les mécanismes consultatifs devront avoir des objectifs clairs et précis, de cette façon, leur probabilité de succès sera plus grande;
- la consultation devra être permanente et assez prévisible, dans certains cas, il pourrait être nécessaire de créer des groupes permanents;
- les gouvernements doivent s'engager fermement à l'égard de toute consultation qu'ils entreprennent; pour que les modalités de consultation soient efficaces, il faudrait que les participants non gouvernementaux aient une certaine influence sur l'ordre du jour et sur l'échéancier des prises de décisions, toutefois, la responsabilité globale pour la formulation des politiques demeurerait entre les mains de l'équipe au pouvoir;
- les processus consultatifs en vue d'un consensus devront être adéquatement représentatifs des divers groupes sociaux et prévoir, en principe, la parité entre le patronat et les travailleurs;
- le partage et le tamisage de l'information sont

des préalables à cette démarche consultative.

Plus les responsabilités internationales de l'État augmentent, plus les contrôles démocratiques que nous pouvons exercer sur lui sont menacés. Les commissaires croient donc qu'il serait souhaitable de réaffirmer l'obligation du gouvernement de faire ratifier les traités internationaux par le Parlement et d'adopter d'autres mesures qui permettront à celui-ci de revoir les décisions de l'exécutif dans le domaine international.

La formulation des politiques économiques : gouvernement représentatif et intérêts socio-économiques

Il est important de faciliter la participation plus directe et continue des représentants des groupes d'intérêts canadiens dans les prises de décisions publiques, surtout en matière économique. Ces intérêts doivent se côtoyer d'avantage et tenir compte des préoccupations et des conflits plus larges de la société canadienne dont la solution relève ultimement du Parlement.

Contrairement aux structures formelles qui se sont développées dans certains pays occidentaux, les habitudes consultatives canadiennes sont plutôt fragmentées, informelles et épisodiques. Sont-elles toujours adéquates? À la lumière de notre expérience récente et de la possibilité nécessaire d'une adaptation économique, il serait permis d'en douter. Malgré cela, nous ne recommandons pas l'adoption d'un style corporatif ou tripartite de relations entre le gouvernement et le secteur privé.

Même s'il est nécessaire que la préparation et la publication du budget de l'État soient entourées du plus grand secret, les commissaires recommandent l'adoption de lignes directrices plus sélectives à l'égard du secret budgétaire. Ils encouragent la Chambre des communes à agir en ce sens afin de définir des étapes de discussion et de consultation avancées et efficaces.

Un accord fédéral-provincial sur le calendrier des budgets permettrait une coordination de leur présentation de façon à ce que le budget fédéral précède ou suive la plupart des budgets provinciaux de deux ou trois mois. Les consultations budgétaires se discuteraient à plusieurs niveaux, mais celles-ci seraient finalisées à la Chambre des communes.

Un dialogue soutenu sur les orientations des politiques économiques nécessite une consultation permanente d'envergure nationale. La Commission est en faveur de la création d'un Comité permanent des Communes sur la politique économique. Le Comité tiendrait une série annuelle d'audiences prébudgétaires dont le calendrier

phosерont en un nouvel échelon bureaucratique à contrôler.

Nous avons accordé trop d'autonomie et de pouvoirs discrétionnaires à des organismes gouvernementaux non ministériels comme les sociétés d'Etat et les organismes de réglementation. Cette autonomie a sapé le principe qui oblige le gouvernement à rendre des comptes. Pour corriger cette situation, les commissaires recommandent que l'on définisse des mesures plus étendues de « contrôle » sur les sociétés d'Etat dans le cadre d'une réforme de la concurrence et de la réglementation, mesures qui correspondraient à la tendance actuelle, mais elles seraient prises, entre autres, dans le cadre d'une obligation administrative de rendre des comptes, mais non uniquement dans ce cadre. Les gouvernements doivent exercer un plus grand contrôle stratégique sur les sociétés d'Etat, plus particulièrement sur celles qui sont de nature commerciale, sans nécessairement intervenir dans les décisions quotidiennes de la direction. En outre, le Cabinet doit renforcer sa surveillance des arrêtés décrétés par les organismes de réglementation.

Même si certaines nominations politiques plus célèbres ont violé l'idéal d'une fonction publique neutre, il serait faux d'affirmer que les hauts fonctionnaires de l'Etat sont devenus politisés. Le système de nomination par arrêtés en conseil, en vertu du mérite professionnel et sur recommandation du Greffier du Conseil privé, a donné de bons résultats. Cependant, les conseils politiques donnés au Premier ministre ont trahi continuellement été à l'origine de nominations à des postes au sein de conseils d'administration et d'organismes de l'Etat. Ce dernier mode de nomination est sans doute trop étendu; le public serait peut-être mieux servi si bon nombre de ces nominations se fondaient exclusivement sur le mérite. Un groupe multipartite désigné par le Comité parlementaire sur la fonction publique, dont nous proposons la création, devrait étudier les pratiques de nomination des individus par le gouverneur général en Conseil à des conseils d'administration et des organismes de l'Etat, au service diplomatique, aux échelons supérieurs des ministères et parmi le personnel des ministres pour distinguer deux catégories de postes : ceux où les nominations partisanses sont justifiées et ceux où le prosélytisme n'est aucunement pertinent et où le mérite professionnel doit l'emporter. Les commissaires estiment que l'application de cette politique générale d'examen doit être continue et que les nominations sans valeur partisane évidente doivent être faites sur la base du mérite.

latifs et les comités d'enquête permettrait d'arriver à ce résultat en contribuant à offrir au Parlement et au gouvernement des analyses et des conseils distincts de ceux qu'offrent les hauts fonctionnaires de l'Etat ou que l'on obtient de sources extra-parlementaires.

Il n'est pas nécessaire que le Parlement res-treigne l'activité des groupes de pression, mais il doit demeurer la principale tribune publique où ces groupes exposeront leurs doléances. Au contraire, le Parlement doit encourager ces groupes à exprimer leurs points de vue et à faire valoir leurs demandes afin qu'elles puissent être examinées dans le cadre d'intérêts plus larges. Il serait souhaitable que quelques comités parlementaires se concentrent sur les questions de politiques globales—par exemple : le budget, les statuts de réglementation, les sociétés d'Etat et les relations fédérales-provinciales. De tels comités offrirait le cadre idéal pour ce genre d'études.

Des organismes tels que la Commission de la fonction publique, le bureau du Commissaire aux langues officielles, ceux du Commissaire à l'information et du Commissaire à la protection de la vie privée, et le bureau du Vérificateur général ont des fonctions importantes, mais ils ne sont qu'insuffisamment orientés et contrôlés par les élus du peuple. Pour s'assurer que ces organismes rendent des comptes, le Parlement doit définir leurs procédures et leurs stratégies de base. Les commissaires proposent que la Commission de la fonction publique, le bureau du Commissaire aux langues officielles et les commissaires à la protection de la vie privée et à l'information présentent un exposé de leur fonctionnement devant un Comité parlementaire sur la fonction publique. Ce Comité vérifierait dans quelle mesure ces organismes réussissent à respecter les critères définis par le Parlement. Ce même Comité, connaissant le fonctionnement de ces organismes, étudierait également leur état financier. Le Comité des comptes publics exercerait ce rôle pour ce qui a trait au bureau du Vérificateur général.

Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral a formalisé les structures du Cabinet ainsi que les processus et les services de soutien afin de rétablir le contrôle ministériel et parlementaire sur une structure administrative toujours plus tentaculaire. Bien que les organismes centraux aient partiellement réussi à contrôler la dispersion et la diffusion des pouvoirs parmi les fonctionnaires, ils ne pourront le faire efficacement que par une surveillance attentive de la part des ministres; sans quoi, les organismes centraux eux-mêmes se métamor-



Les trois éléments essentiels du gouvernement constitutionnel canadien—le gouvernement avec responsabilité parlementaire, le fédéralisme et les droits du citoyen qui ont atteint leur point culminant au moment de l'adoption récente de la *Charte canadienne des droits et libertés*—ne sont pas des pièces amovibles d'une machine, qui peuvent être assujetties à des calculs mesquins fondés sur un rapport coût-bénéfice. Ces trois piliers représentent des accords historiques avec lesquels nous nous gouvernons, par lesquels nous formulons une politique économique, grâce auxquels nous préservons la paix sociale, au moyen desquels nous partageons la frontière entre le secteur public et le secteur privé et, enfin, par lesquels nous réclamons plus en tant qu'individus, en tant que membres d'une collectivité et en tant que résidents de régions particulières. Ce mélange subtil d'institutions et de normes, façonné par une existence plus que centenaire de notre nation, définit notre identité politique, encadre notre existence collective et nous aide à aborder les questions qui requièrent une solution collective. Nos accords institutionnels peuvent être à la fois conformes aux idées générales qui nous définissent en tant que peuple et utiles pour les tâches collectives que nous avons entreprises et que nous avons à entreprendre dans l'avenir.

Plus le gouvernement est présent dans la vie des Canadiens, plus il importe que nos institutions soient démocratiques. Or, nos institutions parlementaires demeurent notre meilleure garantie contre toute tyrannie éventuelle du gouvernement. Les commissaires voient dans le Parlement la principale tribune pour discuter publiquement des affaires de la nation et ils espèrent que leurs recommandations contribueront à fortifier cette institution.

Pour nous assurer que le Parlement conservera ce rôle, nous devons non seulement appuyer ses processus démocratiques, mais également améliorer sa capacité à réconcilier les intérêts du pays et des régions. Les commissaires ne souhaitent ni réaffirmer la prédominance du gouvernement national selon l'optique qui

régnait à l'époque de la Confédération, ni faire des gouvernements provinciaux une partie intégrante du gouvernement national.

En ce qui a trait au fédéralisme et aux relations intergouvernementales, deux nécessités fondamentales ont influencé les objectifs généraux des commissaires. Premièrement, il est souhaitable de clarifier, dans la mesure du possible, la répartition des responsabilités entre les gouvernements fédéral et provinciaux, que ce soit par un amendement à la Constitution, par délégation ou par un accord intergouvernemental ou encore par des orientations politiques plus nettement définies. En second lieu, étant donné la complexité du gouvernement moderne et l'interdépendance qui existe au sein de notre fédération, il serait souhaitable d'introduire davantage de certitude et de stabilité dans les rapports intergouvernementaux. Il serait illusoire de s'imaginer que les conflits intergouvernementaux disparaîtront, et nous ne chercherons donc pas à créer de nouvelles institutions aux pouvoirs discrétionnaires. Nous aimerions plutôt chercher à assurer et à mieux faire connaître au grand public un minimum de processus et de structure qui auraient pour effet d'atténuer les excès et les coûts des litiges non résolus et qui serviraient par le fait même à résoudre les problèmes communs.

Les commissaires voient dans la *Charte des droits et libertés* une garantie de droits précis et de libertés du citoyen ainsi qu'une composante importante du cadre dans lequel la société canadienne pourra évoluer. Cela correspond à notre opinion selon laquelle le droit constitutionnel doit être à l'écoute du changement social, des valeurs et des attitudes en mutation et qu'il doit stabiliser le rythme et l'orientation de cette évolution.

La responsabilité publique du gouvernement

La tradition canadienne du « gouvernement des partis » restreint les possibilités qu'ont les députés de participer à l'élaboration des politiques en dehors des caucuses des partis. Des groupes de pression organisés disputent aux députés leur rôle de représentants du peuple et évitent fréquemment de passer par eux.

Les députés pourraient accroître leur influence sur le choix des politiques si ceux qui font partie de comités parlementaires décidaient d'enquêter et de poursuivre le débat sur les questions d'intérêt public, avant que leurs partis respectifs n'aient pris fermement position sur ces questions. La division entre les comités légis-

La Commission recommande que le financement des programmes du bien-être social soit détaché des accords de financement conclus entre le gouvernement central et les provinces et soit renégoциé ensuite, afin de faciliter l'accès de ces services à nos concitoyens.

L'accessibilité à de nombreux services sociaux est entravée par la notion de « besoin », sur laquelle repose notre Régime de bien-être social. Seuls les Canadiens, qui sont (financièrement) dans le besoin ou qui le seront vraisemblablement, peuvent s'en prévaloir librement. Beaucoup d'autres, qui ont à peine quitté le seuil de la pauvreté, ne peuvent en pratique recevoir ni l'aide d'ordre familial, matrimonial et financier, ni les services d'aide à l'enfance dont ils ont grandement besoin.

■ Nos principaux services sociaux tireront également profit :

- d'autres formes d'aide visant une plus grande autonomie des bénéficiaires;
- d'une meilleure intégration des différents services sociaux et médicaux des collectivités.

entramer leur action, et que les gouvernements disposent d'un personnel suffisant pour s'acquitter de la surveillance nécessaire à cet égard. La continuité du financement est particulièrement importante, car absolument rien n'indique que les services sociaux, qui comprennent l'aide aux enfants, aux vieillards, aux invalides et à ceux qui connaissent des difficultés passagères, soient « surfinancés ». C'est le contraire qui ressort, en fait, des témoignages et preuves que nous avons recueillis aux cours de nos audiences.

■ Enfin, les commissaires veulent ici rendre hommage aux travailleurs canadiens qui, par centaines de milliers, travaillent bénévolement pour venir en aide à leur prochain. Nous recommandons à tous les ordres de gouvernement de continuer à les soutenir et à les encourager, mais strictement dans le contexte de programmes dispensés par le secteur bénévole, avec le plein appui et sous la surveillance constante des autorités.

Deux importants groupes de travail nationaux étudient actuellement la question de la garde des enfants; c'est pourquoi la Commission ne s'est pas attardée sur ce sujet. Elle signale, cependant, que les directives actuelles du Régime de bien-être posent de grandes difficultés aux Canadiens à revenu moyen, qui veulent recourir aux services de garde financés par les contribuables, et que l'exemption actuelle de 2 000 dollars, accordée au titre de la garde d'enfants, profite bien plus aux familles aisées qu'à la plupart des autres. Ces deux dispositions devraient être modifiées.

■ La Commission n'est pas convaincue que les organismes privés à but lucratif amélioreront appréciablement la qualité des services sociaux, si on les leur confie de façon générale. Etant donné cette privatisation dans un secteur ou un autre, nous recommandons qu'elle fasse l'objet d'une réglementation très étudiée. La maximisation du profit ne constitue pas toujours, à notre avis, le motif le plus indiqué régissant les relations humaines.

ainsi le fardeau financier des prestations

d'appoint.

En vertu des deux options présentées pour

le RUSR, le gouvernement fédéral fournirait un revenu annuel garanti de 9 180 dollars, selon l'option A, et de 7 000 dollars, au titre de l'option B à une famille de deux adultes et deux enfants n'ayant pas d'autre revenu. Si les gouvernements provinciaux continuaient d'offrir, dans le cadre de programmes d'assistance sociale, le d'appoint, les sommes qu'ils accordent actuellement aux termes de l'assurance-chômage, les versements des provinces ajouteraient, en moyenne, de 3 500 à 4 500 dollars aux niveaux minimums; le revenu annuel des familles seraient ainsi de 12 500 à 13 500 dollars en fonction de l'option A et de 10 500 à 11 500 selon l'option B.

Les commissaires estiment que le RUSR sera la pierre angulaire des programmes de sécurité sociale, au siècle prochain. S'ils ne peuvent l'appliquer, les gouvernements devraient, du moins, entreprendre une série de réformes moins radicales, en vue d'améliorer certains des aspects inadéquats des programmes actuels.

■ Advenant donc que le RUSR ne soit pas appliqué, les commissaires recommandent :

- la réforme des programmes de prestations familiales, en réduisant ou en supprimant l'exemption d'impôt pour enfants et les allocations familiales, tout en augmentant le crédit d'impôt pour enfants, qui serait versé mensuellement;
- la réforme du Régime de bien-être social, de façon à supprimer l'imposition préalable des prestations du bien-être social, aussitôt que les bénéficiaires tirent un revenu d'un emploi ou touchent des allocations au titre de la formation professionnelle ou d'autres sources.

Il nous faut souligner que ces réformes sont partielles et que nous leur préférons un Régime universel de sécurité du revenu.

Les services sociaux

La Commission n'a pas fait un examen exhaustif des programmes canadiens de services sociaux. Elle a reçu, toutefois, à ce propos, de nombreux mémoires et ses membres ont convenu de plusieurs recommandations à ce sujet.

■ Nous sommes d'avis qu'il faut continuer à confier aux collectivités, aux associations sans but lucratif et aux organismes bénévoles, la responsabilité des services sociaux. Nous recommandons instamment que l'on ne réduise pas les subventions à ces organismes, pour ne pas

cations détaillées ci-dessus relatives à l'assurance-chômage au RUSR et au PTAR seraient réalisées.

Les commissaires font observer que les niveaux des prestations et les structures qu'ils recommandent ont un caractère simplement indicatif. S'ils nous semblent appropriés et exacts au milieu de 1985, ils varieront certainement avec le temps. De plus, les relations qui existent entre les garanties de base et les taux de récupération fiscale, par exemple, peuvent être modifiées, si l'on veut produire d'autres effets.

Nous voulons aussi souligner que, si le gouvernement fédéral peut, à lui seul, prendre l'initiative de ces réformes, ces dernières seraient bien plus efficaces si elles intervenaient en même temps que les changements au niveau des programmes provinciaux. La raison principale en est que les recettes fiscales des provinces augmentent toutes les fois que le gouvernement fédéral met fin à une exemption ou à une déduction. Pour que ces programmes produisent leur plein effet sur la politique sociale, il faudra soit que les gouvernements s'entendent pour rajuster les paiements de transfert, soit que les provinces cèdent à l'autorité fédérale des points d'impôt en contrepartie des transferts de recettes.

■ Les commissaires recommandent, par conséquent, que le gouvernement central et les provinces étudient, de toute urgence et attentivement, les propositions ci-dessus. Nous insistons auprès du gouvernement d'Ottawa afin qu'il les inclue à l'ordre du jour d'une prochaine conférence des Premiers ministres canadiens, pour ensuite les appliquer sans délai.

Notre propos n'est pas d'assurer des prestations suffisantes à tous les Canadiens qui n'ont aucune source de revenu, car tel n'est pas l'objectif du RUSR, qui se veut essentiellement un programme d'appoint visant à corriger le déséquilibre qui existe fréquemment entre le revenu et les besoins. C'est pourquoi nous recommandons aux gouvernements provinciaux de ne pas mettre fin à leurs programmes de bien-être social qui serviraient, sous réserve d'une évaluation du revenu, de complément aux prestations d'assurance-chômage et à celles du RUSR, qui ne répondent pas pleinement aux besoins des bénéficiaires. La fraction provinciale des paiements de bien-être devrait normalement suffire à cette fin. Certaines modifications fiscales, qui iraient de pair avec l'adoption du RUSR, pourraient, en outre, sensiblement accroître les recettes des provinces. Il faut souhaiter que ces fonds nouveaux servent également à alimenter les programmes de sécurité du revenu, allégeant

universel de sécurité du revenu (RUSR) garantissant un revenu à tous sans distinction, sous réserve d'une réduction récupérable par voie d'imposition à un taux relativement faible.

■ Nous recommandons, par conséquent, que le RUSR remplace les programmes fiscaux et les transferts fédéraux actuels et notamment :

- le Supplément du revenu garanti (SRG) mais pas la SV;
- les allocations familiales;
- le crédit d'impôt pour enfants;
- l'exemption de personnes mariées;
- les exemptions pour enfants;
- la part fédérale des Programmes d'assistance sociale du Canada;
- les programmes sociaux de logement du gouvernement fédéral.

Le remplacement de ces programmes permettrait de garantir en 1985 un revenu approximatif de 2 750 dollars par adulte,—et pour le premier enfant d'une famille monoparentale—et de 750 dollars à chaque enfant (Option A). Ces prestations seraient réduites de 20 pour cent à mesure que d'autres revenus viendraient s'y ajouter. Afin d'assurer aux personnes âgées, qui n'ont d'autre source de revenu que les prestations de la Sécurité de la vieillesse, au moins le même niveau de revenu qu'elles reçoivent actuellement. Le revenu de base garanti aux personnes seules de plus de 65 ans devrait atteindre 3 825 dollars (Option B), si les exemptions personnelles d'impôt disparaissaient aussi.

Le RUSR devrait prendre effet en même temps que les modifications générales que nous proposons pour l'assurance-chômage et être mis en oeuvre d'ici à 1988. Il s'appliquerait en deux temps : la première étape entraînerait immédiatement la suppression des allocations familiales et des crédits et exemptions d'impôt pour enfants, que l'on remplacerait par une subvention ou un crédit d'impôt de 1 000 dollars par an en 1985, payables mensuellement. Les familles, dont le revenu annuel ne dépasse pas 26 000 dollars, toucheraient le montant intégral. Au-delà de ce revenu, les prestations seraient réduites de 25 pour cent. La tarification fondée sur l'expérience s'appliquerait immédiatement à l'assurance-chômage, alors que les prestations d'assistance sociale seraient restructurées de façon à ce que la réduction actuelle, liée au niveau de l'emploi et des dépenses qui les régissent, cède la place à une réduction de 50 pour cent. Avec la seconde étape qui prendrait fin au début de 1988, toutes les modifi-

chances de leur côté. Le plus souvent, cette réadaptation se fera sans douleur; d'autres fois, elle sera difficile, surtout pour les Canadiens à faible revenu, les familles avec enfants, dont les rentées sont insuffisantes pour couvrir leurs besoins, ainsi que les travailleurs qui se trouvent dans des régions éloignées ou qui occupent des emplois marginaux. La mutation économique a toujours causé et causera encore plus d'embarras à cette catégorie de citoyens qu'à ceux de la classe moyenne. De plus, et abstraction faite des effets de cette évolution, plus d'un million de familles canadiennes ne peuvent s'offrir aujourd'hui que le strict nécessaire et beaucoup d'entre elles se situent dans la catégorie des « travailleurs pauvres », c'est-à-dire les familles dont un ou plusieurs membres travaillent toute l'année ou presque, mais dont le revenu est quand même insuffisant pour répondre à leurs besoins.

Les Canadiens moyens ou aisés disposent de toutes sortes d'aide publique ou privée pour franchir le cap de la transition économique. Leur instruction ou leur formation professionnelle sont subventionnées par les contribuables ou par leurs employeurs, qui assument une bonne partie des frais de cette réadaptation. Il s'est avéré que, de façon générale, plus on est pauvre, plus on se retrouve seul à affronter les forces combinées du destin et des changements.

Pour ces raisons et pour d'autres encore, les commissaires sont d'avis que tous les Canadiens ont le droit et l'obligation de partager les coûts de réadaptation et de venir en aide à ceux qui en ont besoin. C'est ce principe qui sert d'assise à un grand nombre de nos programmes concernant la sécurité d'emploi, et il doit en être toujours ainsi.

Nous sommes convaincus que les programmes actuels de dépenses fiscales relatives aux particuliers et les paiements de transfert suffiraient à créer un régime universel d'aide à tous les Canadiens qui en ont besoin; cependant, les programmes d'aide actuels présentent des lacunes telles que la sécurité des Canadiens n'est plus assurée comme il se doit. Nous estimons que le Canada peut faire bien plus qu'il n'a fait jusqu'ici pour venir en aide aux travailleurs dans le besoin et à ceux qui entreprennent de se réadapter pour leur propre avenir et celui de leurs enfants.

Le Programme temporaire d'assistance au recyclage est un pas dans cette voie, mais d'autres réformes sont nécessaires. C'est pourquoil les commissaires estiment que la meilleure façon d'asseoir les programmes canadiens de sécurité du revenu serait d'instituer un Régime

Les commissaires font observer que le PTAR, dont on a parlé précédemment, pourrait sensiblement accroître la demande en matière de formation au Canada.

L'accès à l'enseignement postsecondaire des étudiants à faibles revenus jouerait un grand rôle dans l'avancement de leur carrière. Pour une foule de raisons, les étudiants de cette catégorie n'entreprendent pas de hautes études autant que les jeunes de la classe moyenne, entravant ainsi leur promotion sociale et l'efficacité de la main-d'œuvre au Canada. Plusieurs des obstacles que les étudiants à faible revenu doivent surmonter ne disparaîtront pas du jour au lendemain par la seule volonté du gouvernement. Le milieu familial et social et les pressions qui s'exercent à l'intérieur d'un même groupe ne sont pas susceptibles de subir une influence directe. Mais les gouvernements peuvent et doivent faire en sorte que les considérations financières ne viennent pas compromettre l'éducation de ces jeunes.

■ La Commission recommande donc instamment que l'on s'attache davantage à améliorer les possibilités d'accès de ces étudiants à l'enseignement postsecondaire. Nous recommandons, du moins, que le Programme canadien de prêts aux étudiants et les programmes provinciaux équivalents soient maintenus et que le plafond des prêts soit modifié, de pair avec les changements de politique que nous proposons dans ce Rapport, afin de supprimer les obstacles d'ordre financier qui excluraient de l'enseignement supérieur les candidats qualifiés à faible revenu. Nous voulons aussi souligner l'importance de continuer d'offrir des bourses aux étudiants qui excellent dans leurs études. Il y aurait lieu de toujours les accorder, sans tenir compte du revenu des intéressés et d'offrir les mêmes avantages aux étudiants à revenus moyen et faible qui, autrement, hésiteraient à poursuivre leurs études, ou ne le pourraient pas. Les commissaires constatent, non sans inquiétude, que le Programme canadien de prêts aux étudiants parvient de moins en moins à leur assurer l'indépendance financière. C'est pour quoi nous ne rejetons pas l'idée de consentir des prêts à échéance indéterminée et recom-mandons aux gouvernements d'envisager cette possibilité.

Les programmes de sécurité du revenu

De l'avis de la Commission, le Canada ne connaît pas de difficultés insurmontables au cours des vingt-cinq prochaines années. Les commissaires croient cependant que beaucoup de Canadiens, sinon la plupart, devront s'adapter aux changements, de façon à mettre toutes les

à la variante que nous proposons, qui est d'octroyer des subventions plus élevées aux diplômés d'études supérieures.

— Geler à leur niveau actuel les paiements en espèces du gouvernement central; celui-ci verserait aux provinces un montant équivalent à l'accroissement de leurs dépenses au titre de l'enseignement postsecondaire.

— Geler à leur niveau actuel les paiements au comptant du gouvernement fédéral, quitte à réaffecter une fraction considérable (peut-être la moitié) de ce qui aurait constitué un versement additionnel, au financement de la recherche dans les universités. Le reliquat servirait à dédommager les provinces de leurs subventions supplémentaires aux universités, à raison de 25 pour cent de ces montants.

■ En ce qui a trait tout spécialement à l'enseignement primaire et secondaire, nous recommandons la création d'une commission nationale indépendante chargée de surveiller la qualité et les normes de ces deux cycles d'études, d'effectuer des recherches dans des domaines connexes et d'en noter les résultats. Nous invitons instamment le secteur privé à prendre les devants pour créer et financer cette commission. Quant à la refonte des programmes de formation professionnelle, les commissaires estiment que le gouvernement s'est engagé dans la bonne voie et qu'il faut essayer de soutenir l'intérêt que suscitent aujourd'hui la formation en cours d'emploi et la formation axée sur la profession.

■ La Commission recommande également au gouvernement fédéral :

— de prévoir une subvention spéciale à l'intention des nouveaux venus sur le marché du travail, qui n'ont pas reçu de formation professionnelle ou d'éducation postsecondaire. Cette subvention serait notamment accordée aux jeunes de 15 à 18 ans et aux femmes qui entrent dans le marché du travail rémunéré, une fois dégaugées de leurs responsabilités familiales. Cette initiative serait financée par la suppression de certains programmes de création d'emplois pour les jeunes;

— d'instituer, dans le cadre de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, un Régime enregistré d'épargne pour congé d'études (REECE), qui permettrait aux travailleurs de financer leur formation. Il faudra soigneusement sélectionner les programmes qui bénéficieraient de ce REECE et, éventuellement, stipuler que les intéressés ne pourront s'en prévaloir que s'ils terminent leur programme de formation ou d'études.

La Commission ne recommande nullement que le gouvernement fédéral mette fin à sa participation à l'enseignement postsecondaire. La plupart des avantages de l'enseignement postsecondaire ont en effet une portée nationale et les gouvernements provinciaux pourraient avoir tendance, sans une présence fédérale, à consacrer moins de fonds à ce secteur, surtout s'ils estiment que les diplômés quitteront la province. De nombreux exposés et mémoires ont souligné l'importance de la participation fédérale dans ce domaine.

Parmi les options relatives au partage des frais, citons :

- le retour aux accords antérieurs au FPE, qui constitue un pas en arrière vers un système foncièrement insatisfaisant;
- le versement d'une contribution fédérale égale au financement « en propre » des provinces; cela représenterait une réduction massive des subsides fédéraux, qui pourrait ne pas être compensée par les provinces et qui se répercuterait sur les établissements d'enseignement déjà aux prises avec des difficultés;
- le blocage des contributions fédérales de base et le versement d'un montant égal aux accroissements. Les dépenses provinciales au titre de l'enseignement postsecondaire se prêtent très peu aux « pressions » de cette option, qui constitue donc un mauvais point de départ. C'est elle, cependant, qui semble la plus avantagée dans sa catégorie, surtout si l'on consacre une partie des fonds additionnels à la recherche.

Aucune des options de partage des coûts ne nous semble satisfaisante, sinon peut-être la dernière. Aucune n'est de nature à encourager les maisons d'enseignement à atteindre les degrés de souplesse et les niveaux d'excellence que les commissions jugent souhaitables. Nous sommes d'avis que les accords institutionnels complexes portant sur l'enseignement postsecondaire ont considérablement entravé ce niveau d'engagement au détriment des étudiants et de toute la société. C'est pourquoi, nous croyons que l'option du financement direct des étudiants, à faire accepter aux maisons d'enseignement et aux gouvernements, serait quand même la meilleure. Pour l'appliquer, il faudrait procéder aux changements que voici :

- Le gouvernement fédéral mettrait fin à la partie des subventions qu'il paie comptant aux

provinces, en vertu du FPE et au titre de l'enseignement postsecondaire. Il céderait à ses homologues provinciaux des points d'impôt équivalant à l'abattement consenti au Québec. L'ensemble de la subvention au comptant du FPE, comprenant les paiements d'aide à l'adaptation, serait remplacé par un crédit d'impôt à l'éducation ou par une subvention, indexés annuellement au taux de croissance du PNB.

- Les gouvernements provinciaux seraient invités à libérer le barème des frais de l'enseignement postsecondaire.
- Les transferts aux maisons d'enseignement pourraient être avantageusement calculés sur la base d'un montant égal pour chaque étudiant, sans distinction entre les programmes d'études et en fonction du nombre de candidats inscrits.
- L'étudiant devrait assumer une partie des frais de scolarité, après quoi la contribution fédérale varierait selon les dépenses et les frais d'études, jusqu'à concurrence d'un montant déterminé, cette variation étant directement liée aux seules dépenses d'enseignement. Nulle pression ne devrait s'exercer, au moyen d'une échelle mobile de subventions, pour pousser l'étudiant à s'inscrire à des programmes « en demande ».
- Une partie des transferts actuels au titre du FPE (majorée de fonds supplémentaires) serait réorientée vers divers conseils qui accordent des subventions pour commencer à couvrir les frais généraux de la recherche subventionnée.

Une variante à cette approche prévoirait l'octroi de subventions plus élevées aux diplômés d'études supérieures qu'aux étudiants du premier cycle. Cette approche « revaloriserait » considérablement l'enseignement postuniversitaire, aux yeux des établissements d'enseignement, encourageant ainsi la spécialisation et l'excellence.

■ Les commissions recommandent instamment au gouvernement fédéral et provinciaux d'entamer sans délai des négociations visant à rectifier cette situation insatisfaisante et d'envisager toute une série d'options, comme celles que nous avons proposées ici, afin de parvenir de toute urgence à une entente. Nous sommes d'avis que les options suivantes méritent d'être étudiées, à savoir :

- Remplacer les transferts gouvernementaux par des transferts directs aux étudiants. Une attention particulière devrait être accordée

- les accords de transferts fédéraux-provinciaux sont dépassés;
 - la balance en ce qui concerne la formation dans l'industrie, par opposition à la formation en institution d'enseignement, penche encore trop en faveur de celle-ci;
 - le recyclage et le perfectionnement des adultes sont insuffisants.
- Les commissaires souhaitent que les mécanismes de financement de l'enseignement postsecondaire soient refondus, afin que celui-ci devienne plus dynamique, compétitif et diversifié. Les modalités régissant les paiements actuels de transfert au titre du financement des programmes établis (FPE) ne répondent pas à ces objectifs et il faudrait les modifier, en vue d'encourager la réforme du système, tout en limitant au minimum l'intervention directe du fédéral dans ce champ de compétence provinciale et sans négliger les objectifs nationaux.
- De très longues discussions intergouvernementales, sans caractère officiel, ont eu lieu au cours des cinq dernières années au sujet des accords sur les paiements de transfert au titre de l'enseignement postsecondaire, mais elles n'ont pas encore débouché sur des négociations formelles. Les commissaires estiment que le gouvernement central et les provinces devraient immédiatement engager des pourparlers, en vue de trouver d'autres modes de financement que les mécanismes actuels fort insatisfaisants, car l'incertitude qui plane à ce sujet retarde les réformes qui s'imposent dans ce secteur. Plusieurs options s'offrent au gouvernement fédéral qui pourrait :
- se dessaisir complètement de ce dossier et céder aux provinces un nombre suffisant de points d'impôt pour suppléer à ses contributions actuelles;
 - revenir à la formule de financement antérieure au FPE;
 - verser un montant égal au financement « en propre » des provinces, mis à part les points d'impôt transférés au titre du FPE;
 - geler ses contributions de base au niveau actuel ou à un niveau légèrement inférieur et consentir aux provinces un montant correspondant aux fonds nouveaux qu'elles consacrent à l'enseignement. Le gouvernement pourrait, par ailleurs, affecter des sommes additionnelles à des travaux poussés de recherche dans les universités;
 - financer directement les étudiants, compte tenu des frais variables de l'enseignement

■ que les gouvernements fédéral et provinciaux envisagent, d'ores et déjà, l'élaboration d'un régime universel d'assurance-invalidité pour faire face aux effets à long terme des problèmes de santé au travail et à d'autres formes d'incapacités qui frappent la population en âge de travailler. On pourrait y parvenir en convertissant le régime d'indemnisation des travailleurs en un régime universel d'assurance-invalidité, ou bien en élargissant les dispositions actuelles et pertinentes du Régime de pensions du Canada (RPC) ou bien en faisant de même avec le Régime de rentes du Québec (RRQ). Mais presque rien n'a été fait jusqu'ici pour donner suite à cette idée.

L'enseignement et la formation professionnelle

Les programmes d'enseignement et de formation jouent plusieurs rôles. C'est grâce à eux-ci que les jeunes Canadiens apprennent à vivre ensemble et qu'ils acquièrent les connaissances et les aptitudes qui répondent aux besoins du marché du travail. Ils ouvrent également la voie à la promotion sociale. Nos établissements d'enseignement postsecondaire sont la principale source de recherche pure et appliquée et sont des dépositaires importants de notre culture. Les commissaires sont d'avis que l'importance de l'enseignement et de la formation postsecondaires ne diminuera pas avec les années, au contraire, elle s'accroîtra de pair avec le degré plus élevé des connaissances et de la recherche qui sera exigé à l'avenir. L'importance des programmes de formation, en particulier ceux de formation industrielle, ira croissant, à mesure que les Canadiens s'adapteront aux conditions changeantes du marché du travail. Le Programme temporaire d'assistance au recyclage jouera sans doute un rôle de premier plan à cet égard, en raison de la très grande place qu'il réserve à la formation.

Les commissaires sont préoccupés par plusieurs aspects de notre système d'enseignement et de formation et sont persuadés notamment que :

- il est souhaitable et possible d'atteindre de plus hauts niveaux d'excellence;
- il nous faut un système plus souple;
- les Canadiens à faible revenu n'exploitent pas suffisamment le système de l'enseignement postsecondaire;

- les ententes portant sur la participation aux bénéfices et sur les indemnités.

■ L'importante question de l'hygiène et de la sécurité au travail gagne du terrain. Des améliorations étant encore possibles en ce domaine, la Commission recommande ainsi :

- que les hautes directions des sociétés accordent plus d'attention à ce domaine afin d'éviter une plus grande intervention gouvernementale;
- que la tarification fondée sur l'expérience serve, de façon générale, à calculer les primes d'assurance contre les accidents de travail en vue d'encourager les entreprises, par ce mode de financement direct, à réduire au minimum les problèmes d'hygiène et de sécurité au travail. Les primes reflèteraient ainsi fidèlement le coût, pour la société, des conditions de travail dangereuses.

- que le principe de la responsabilité interne, préférable à celui de l'ingérence accrue du gouvernement, soit maintenu et appliqué. Il faudrait donc à cet effet :
 - exiger des onze gouvernements du Canada qu'ils instituent des comités paritaires patronaux-ouvriers sur l'hygiène et la sécurité au travail tels que neuf des onze gouvernements les ont déjà définis;
 - confier à ces comités la responsabilité effective à cet égard au lieu de simples fonctions consultatives.

- Il serait nécessaire que les gouvernements reconsidèrent leurs normes au fur et à mesure qu'ils disposent d'une nouvelle information sur les risques des métiers. Une telle révision est indispensable pour s'attaquer aux problèmes de l'hygiène en milieu de travail. À l'échelle nationale, le Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail est l'organisme le mieux placé pour fixer les normes que les instances gouvernementales compétentes se chargeraient ensuite d'appliquer.

Les commissaires ont particulièrement à cœur les questions d'hygiène au travail. La période d'incubation des maladies professionnelles étant généralement assez longue, il est souvent difficile d'évaluer les effets de l'activité industrielle sur la santé des travailleurs et d'établir un lien direct entre le milieu de travail et certaines affections dont les travailleurs sont victimes. De ce fait, les programmes d'indemnisation des travailleurs ne répondent plus à nos besoins en matière de maladies professionnelles.

■ Outre la recommandation sur l'évolution

jouent les associations de travailleurs au Canada et dans les autres pays développés si on regarde les questions de l'amélioration des salaires et des conditions d'emploi. Nous proposons, à ce sujet, à tous les gouvernements canadiens de prévoir un cadre législatif ayant trait à ces associations et aux négociations collectives.

■ Le système antagoniste qui régit les relations patronales-syndicales devrait être réexaminé car il faut que les directions se sensibilisent aux inquiétudes des travailleurs relatives à la sécurité d'emploi et à leur satisfaction professionnelle, tout en faisant appel aux ressources souvent inexploitées des travailleurs pour améliorer la productivité et la qualité du produit. Il incombe aux syndicats de faciliter ce processus et d'y participer, sans trahir les intérêts des travailleurs, en assumant aussi la responsabilité supplémentaire d'assurer à l'entreprise une position concurrentielle qui garantisse sa survie.

■ Les mesures suivantes étant de nature à réduire le nombre de grèves et de lock-outs, la Commission recommande :

- d'autoriser les commissions des relations de travail à créer des unités de négociations multipatronales et multisyndicales, toutes les fois où cela faciliterait les négociations. Facultative, la création de ces unités serait faite à la demande de l'un des intéressés ou des deux;
- d'amener les parties à un conflit industriel à partager davantage d'informations.

Les relations entre employeurs et travailleurs au Canada semblent s'améliorer plus facilement dans les entreprises, les industries individuelles et les sections syndicales. Des solutions à l'échelle nationale ou provinciale ne seraient peut-être pas aussi efficaces que des solutions locales.

■ Les commissaires recommandent donc aux gouvernements d'appuyer des initiatives locales et facultatives telles que :

- les programmes de médiation préventive;
- les programmes relatifs à la qualité de vie au travail;

pour donner plus de souplesse aux arrangements relatifs aux conditions de travail, et ce, à la grande satisfaction des employés de même que pour une productivité accrue.

■ Les commissaires recommandent notamment que :

- les primes d'assurance-chômage, d'assurance contre les accidents du travail ainsi que les contributions au Régime de pensions du Canada (RPC) soient calculées en fonction du salaire horaire et plafonnées sur cette base plutôt que sur les prestations hebdomadaires ou annuelles;
- on élimine le préjugé qui se manifeste à l'égard de certaines catégories d'emplois à temps partiel en accordant à ces catégories des droits aux congés payés ou au préavis de licenciement identiques à ceux dont bénéficient les autres catégories;
- l'on favorise le calcul au prorata des avantages sociaux.

L'immigration

La politique canadienne en matière d'immigration est assortie, depuis une dizaine d'années, de restrictions plus importantes que par le passé, tant en ce qui concerne le nombre d'immigrants que les critères d'admission. Nous ne pensons pas que ces restrictions soient réellement nécessaires ou appropriées compte tenu des prévisions de croissance démographique à long terme du Canada. Nous nous inquiétons cependant des conséquences qui découleraient, pour le pays, d'une politique d'immigration plus libérale.

■ C'est pourquoi nous recommandons :

- de procéder à un examen approfondi des tendances démographiques du Canada et de leurs répercussions sur la politique future du gouvernement;
- d'étudier par la même occasion, au moyen d'un débat public ou tout autrement, les conséquences d'ordre culturel, social et linguistique de diverses politiques d'immigration;
- d'élaborer un plan à long terme en matière d'immigration, prévoyant, et ce, sous réserve des résultats de l'étude mentionnée ci-dessus, l'admission de plus forts contingents d'immigrants sur un certain nombre d'années; celui-ci mettra l'accent sur les compétences et les aptitudes générales des candidats, plutôt que sur des considérations étroites d'ordre professionnel.

Les relations patronales-ouvrières

La Commission note le rôle prépondérant que

peuvent en découler. En effet, si cette politique est appliquée indépendamment des programmes d'action positive, elle peut, par exemple, limiter les occasions d'emploi pour les groupes défavorisés. De plus, elle peut conduire les Canadiens à se départir d'un système de rémunération régi par les lois qui mettent l'accent sur les chances égales d'emploi à travers les programmes d'action positive plutôt que de s'attacher au principe de la valeur égale. Les commissaires partagent, dans l'ensemble, le point de vue de Madame le juge Rosalie Abella en ce qui concerne :

- l'imposition légale des programmes d'action positive à tous les employeurs régis par le Code canadien du travail;
- l'encouragement des provinces à assumer la relève;
- l'insertion d'une clause à cet effet dans tous les contrats conclus par le gouvernement fédéral ou les sociétés d'Etat.

Nous n'avons pas l'impression, cependant, qu'on ait prêtée une attention suffisante aux coûts des programmes de l'égalité des chances, en matière d'emploi et, plus spécialement, aux questions touchant l'équité envers les divers groupes de Canadiens défavorisés.

■ Nous recommandons dès lors que le programme soit appliqué par étapes au moyen :

- soit d'un programme expérimental d'action positive de trois ans dans les sociétés d'Etat;
- soit de consultations soutenues avec le secteur privé, pour que le programme soit mis en oeuvre d'ici trois ans, de façon efficace et au moindre coût.

La Commission est d'avis que les programmes en question répondront aux attentes dans la mesure où ils seront appuyés par des lois pertinentes et des organismes d'application.

■ Nous recommandons, par conséquent, que :
des mesures législatives, plutôt que de simples directives, viennent consacrer le principe de l'égalité des chances en matière d'emploi;

■ la Commission fédérale des droits de la personne obtienne un financement qui réponde pleinement à ses besoins.

Les heures de travail dans une entreprise sont nécessairement fixées d'un commun accord entre l'employeur et les employés de façon à harmoniser les exigences de la production et les souhaits des travailleurs. La Commission a cependant relevé certains facteurs qui compromettent artificiellement la réalisation d'une telle entente et qu'il faudrait, à son avis, éliminer,

ensemble de mesures propres à faciliter l'adaptation et la formation de la main-d'œuvre et à réduire ainsi le chômage structurel. Sans les changements de structure que nous préconisons, il sera presque impossible, même à longue échéance, de réduire le chômage en deçà de 6,5 à 8 % de la population active (taux de chômage déflationniste actuel). Nous estimons que ces taux sont inacceptables, c'est pourquoi nous insistons sur la nécessité de ces changements.

L'augmentation du chômage est en partie imputable à nos régimes actuels d'assurance-chômage, car en facilitant la vie au chômeur, on l'encourage, d'une part, dans certains cas, à ne pas chercher activement du travail. D'autre part, en lui accordant, dans certaines régions, 40 semaines de prestations après 12 semaines d'emploi, on encourage le chômage cyclique dont abusent à la fois les employeurs et les employés. Encore une fois, le fait de prolonger la période des prestations, dans certaines régions uniquement, ne favorise pas l'adaptation de la main-d'œuvre et prive un grand nombre de Canadiens sans emploi de bénéficier de tels prolongements. De plus, comme le barème des primes n'a rien à voir avec le risque de chômage, le régime actuel pénalise autant les employeurs que les employés réguliers, et ce, au profit d'entreprises à profil d'embauche instable et de travailleurs occasionnels.

■ Les commissaires recommandent que le gouvernement fédéral étudie, en ce qui concerne l'assurance-chômage, la série de modifications suivantes :

■ une tarification fondée sur l'expérience établie en fonction du risque de chômage; les primes seraient calculées, dans la mesure du possible, pour chaque entreprise;

■ une réduction des prestations de 60 à 50 pour cent des gains assurables;

■ une prolongation à 15, voire 20 semaines de travail assuré au cours de l'année précédente :

■ une réduction du rapport entre la période maximale de prestations et la période minimale d'emploi, en établissant, par exemple, un ratio de deux ou trois semaines de travail pour une semaine de prestations;

■ la suppression de la période supplémentaire de prestations fondée sur le taux régional du chômage.

La réduction des taux de prestations et la suppression de la période supplémentaire dans certaines régions réduiraient chacune d'au moins un sixième le coût de l'assurance-chômage.

■ La Commission recommande que le fonds en question serve à financer un programme temporaire d'assistance au recyclage, pour venir en aide aux Canadiens qui n'ont plus droit aux prestations d'assurance-chômage, à condition toutefois qu'ils soient disposés à se déplacer ou à se perfectionner pour améliorer leurs chances de trouver un emploi. Le programme prévoirait une aide très largement consentie couvrant :

- les programmes transférables de subvention des salaires;
- les subventions au titre de la mobilité de la main-d'œuvre;
- les programmes de formation;
- la retraite anticipée.

Le PTAR pourrait servir, en outre, à dédommager qui de droit de la perte d'éléments d'actif, comme le logement, attribuable au déclin des collectivités. Il faudrait également mettre en commun les contributions au fonds du PTAR, pour qu'elles servent à financer les travailleurs désireux d'achever des actions dans des entreprises qui, autrement, fermentaient leurs portes ou d'investir dans des projets locaux de développement économique. En général, le droit des travailleurs à bénéficier du fonds du PTAR devrait être proportionnel à leur ancienneté sur le marché du travail du fait que les plus âgés d'entre eux auront, plus que les jeunes, du mal à se réadapter.

■ Les commissaires recommandent de maintenir la politique actuelle d'un salaire égal pour un travail égal malgré les effets négatifs qui

■ Les commissaires recommandent donc que :

- les économies découlant des trois premières réformes de l'assurance-chômage servent à réduire l'ensemble du barème des primes. (Les prestations supplémentaires régionales sont financées par le Fonds du revenu consolidé);
- l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés soit rehaussé d'un montant égal aux réductions des primes, en vue de créer un fonds pour le Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR). Les économies réalisées grâce à la suppression de la période supplémentaire de prestations devraient être versées à ce fonds.

■ Les commissaires recommandent de maintenir la politique actuelle d'un salaire égal pour un travail égal malgré les effets négatifs qui

Dans notre analyse du marché du travail, nous signalons que le chômage actuel est, dans une très large mesure, attribuable à l'insuffisance de la demande totale de main-d'œuvre ou à des causes structurelles comme l'incompatibilité entre les emplois offerts et les aptitudes requises pour occuper ces postes. Les pénuries d'emplois sont aussi dues, pour une bonne part, au *chômage frictionnel*, soit les périodes d'inactivité qui se produisent inévitablement lorsque les travailleurs changent d'emplois. Nous avons abordé dans la Partie III la question de l'insuffisance de la demande. Nous recommandons ici un

de formation.

siblement les besoins des Canadiens en matière de préoccuper les décideurs et accroîtront sensiblement les cinq à huit prochaines années, des taux élevés et constants de chômage, qui ne cesseront pour les cinq à huit prochaines années, des taux demeure pas moins qu'elles laissent présager, crée elle-même sa propre demande, il n'en du Rapport voulant que l'offre de main-d'œuvre adopte le raisonnement exposé dans la Partie III essentiellement rien d'inquiétant, surtout si l'on réalisées grâce aux changements fondamentaux apportés à l'assurance-chômage sont réfléchies à un Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR)—un jalon très important, d'après la Commission—chacun sera encore plus en mesure de s'adapter aux changements économiques que nous prévoyons.

Enfin, nous aimerions souligner que la mise en oeuvre de nos propositions n'entraînerait pas une très forte augmentation du coût net des programmes sociaux au Canada. Les principaux éléments des réformes proposées s'auto-financeraient (il en va de même pour le RUSR) ou seront financés grâce à la réduction des dépenses d'autres programmes (il en est ainsi

positions sur l'enseignement postsecondaire.

du revenu, tout comme la plupart de nos propositions à l'assurance-chômage et à la sécurité très indirectement reliées aux modifications proposées au travail, par exemple, ne sont que sur les relations de travail ou sur la santé et dont nous avons parlé. Nos recommandations ne font cependant pas toutes partie de l'ensemble des propositions présentées dans cette section

économiques que nous prévoyons.

plus en mesure de s'adapter aux changements économiques que nous prévoyons.

Le régime universel de sécurité du revenu (RUSR), on pourrait largement compenser les effets négatifs tout en rendant possible la plupart des effets bénéfiques. Et si les économies réalisées grâce aux changements fondamentaux apportés à l'assurance-chômage sont réfléchies à un Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR)—un jalon très important, d'après la Commission—chacun sera encore plus en mesure de s'adapter aux changements économiques que nous prévoyons.

Le régime universel de sécurité du revenu (RUSR), on pourrait largement compenser les effets négatifs tout en rendant possible la plupart des effets bénéfiques. Et si les économies réalisées grâce aux changements fondamentaux apportés à l'assurance-chômage sont réfléchies à un Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR)—un jalon très important, d'après la Commission—chacun sera encore plus en mesure de s'adapter aux changements économiques que nous prévoyons.

La mise en oeuvre de grandes réformes

Les réformes que nous proposons ici sont nombreuses et elles auront une incidence sur la vie et les moyens d'existence de presque tous les Canadiens et toutes les Canadiennes. Elles sont aussi à la fois complexes et étroitement reliées les unes aux autres. C'est particulièrement le cas des réformes portant sur la sécurité du revenu, l'assurance-chômage et l'adaptation transitoire. Dans ces domaines, tout spécialement, nous devons souligner que, à notre avis, les réformes seront beaucoup plus profitables si le gouvernement les considère comme un tout. Nous allons recommander des changements importants au régime d'assurance-chômage et au régime de sécurité du revenu. Les premiers rendront notre économie plus dynamique, en encourageant l'expansion des industries les plus rentables et en abolissant le versement « sub-ventions croisées », peu utiles, aux entreprises et secteurs moins rentables. Ce sont là des changements importants qu'il vaut la peine d'envisager en soi, mais qu'il serait très risqué d'appliquer seuls. Si toutefois on adoptait aussi un Régime universel de sécurité du revenu (RUSR), on pourrait largement compenser les effets négatifs tout en rendant possible la plupart des effets bénéfiques. Et si les économies réalisées grâce aux changements fondamentaux apportés à l'assurance-chômage sont réfléchies à un Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR)—un jalon très important, d'après la Commission—chacun sera encore plus en mesure de s'adapter aux changements économiques que nous prévoyons.

Les Canadiens à faible revenu à améliorer leur situation économique. Les réformes que nous résumons ci-après visent, en partie, à régler ces problèmes.

de l'assurance-chômage et du PTAR). Nous n'avons pas proposé de réduction des programmes dans le secteur social parce que, d'après nous, les dépenses du Canada n'y sont pas trop élevées. Nous nous sommes plutôt fixés comme objectif de proposer des réaffectations de fonds qui n'entraîneraient pas d'augmentation des dépenses.

Les commissaires ne voient dans l'avenir rien qui pourraient miner inévitablement la viabilité fondamentale des programmes sociaux. Le vieillissement de la population canadienne ou l'adaptation au changement technologique et économique exigeront une planification soignée, mais aucun de ces phénomènes ne risque de prendre une ampleur qui nous empêche de maintenir nos programmes, en particulier, si le gouvernement donne suite aux réformes que nous préconisons dans cette partie de notre Rapport.

Le marché du travail

et l'assurance-chômage

Les commissaires ont conclu, à la suite de leur étude du marché du travail canadien, que le Canada devait se fixer comme principaux objectifs : la création d'emplois et l'amélioration de la situation individuelle des Canadiens tout en éliminant des programmes actuels toute mesure de persuasion inefficace. Notre analyse part de l'hypothèse que les taux actuels de participation de la main-d'œuvre se maintiendront et que les femmes entreront en plus grand nombre sur le marché du travail. Bien que ces tendances n'aient essentiellement rien d'inquiétant, surtout si l'on adopte le raisonnement exposé dans la Partie III du Rapport voulant que l'offre de main-d'œuvre crée elle-même sa propre demande, il n'en demeure pas moins qu'elles laissent présager, pour les cinq à huit prochaines années, des taux élevés et constants de chômage, qui ne cesseront de préoccuper les décideurs et accroîtront sensiblement les besoins des Canadiens en matière de formation.

façon d'assurer que des chances égales soient laissées à tous sur le marché du travail. Il est donc essentiel d'étudier soigneusement ces questions si nous voulons déterminer les perspectives de développement du Canada.

La réalisation des objectifs sociaux

En cherchant le meilleur dosage possible de l'équité, du partage, de l'autonomie, de la responsabilité et de la sécurité, nous devons aussi, en tant que Canadiens, tenir compte de la nécessité d'obtenir un rendement économique suffisant car la contribution de l'économie au bien-être de tous est vitale dans un monde de plus en plus concurrentiel. Améliorer le rendement économique, c'est, de fait, accroître la richesse de façon à répondre aux besoins et aux désirs des Canadiens, des plus pauvres et des plus vulnérables aux plus riches et aux mieux nantis. Il est donc évident que nous devons accorder à l'efficacité économique de tous nos programmes l'attention qu'ils méritent.

C'est par souci de rendement économique que les Canadiens préfèrent, en général, poursuivre leurs objectifs par l'application des mesures d'assurance sociale et de redistribution du revenu tout en demandant à l'Etat d'assurer les services sociaux essentiels que l'entreprise privée ne pourrait pas fournir, plutôt que par une intervention qui entraverait le jeu des mécanismes du marché. Ainsi, par exemple, la nécessité de rendre le marché du travail plus efficace, plus souple et plus capable d'adaptation a été à la base de notre analyse en ce qui a trait à l'établissement des salaires, aux besoins de main-d'oeuvre, au travail à temps partiel et à la réforme du Régime d'assurance-chômage et des principaux programmes de transfert de revenu. Certes nous reconnaissons que, dans plusieurs cas, le fonctionnement du marché du travail ne permet pas une juste répartition des ressources humaines et, là où c'est le cas, nous n'avons pas hésité à recommander des interventions plus directes.

Quant à nos programmes relatifs aux ressources humaines et au soutien social, nous avons à notre disposition une grande variété de moyens pour les réaliser. De manière générale, nous pouvons classer ces moyens en deux catégories : *la prestation directe de services* par l'Etat et les institutions publiques, tels que les écoles et les hôpitaux d'une part, et *les paiements de transfert ou les mécanismes fiscaux* qui permettent de redistribuer l'argent de certains citoyens vers d'autres, d'autre part. Les programmes de transfert peuvent à leur tour être répartis en deux sous-catégories, soit ceux qui servent principalement

ment de mécanisme d'assurance sociale, destinée à aider les Canadiens en cas de baisse imprévue de leur revenu, soit ceux qui servent à redistribuer le revenu en fonction d'une définition de ce qu'est le besoin. A titre d'exemples, mentionnons l'assurance-chômage dans la première sous-catégorie et l'assistance sociale dans la seconde.

Il est important de distinguer entre ces mécanismes au moment de concevoir les programmes. Par exemple, si on mêle les deux mécanismes que sont l'assurance-chômage et la redistribution dans un même programme, on risque de réduire l'efficacité de chacun. L'assurance-chômage ne convient pas comme mécanisme de redistribution du revenu parce que les prestations sont versées en fonction du revenu personnel et non du revenu familial, et qu'elles ne sont pas versées à ceux qui ne paient pas de prime. De même, les prestations ne tiennent pas compte de toutes les sources de revenu et ne valent que pour une très courte période. Néanmoins, à dessein ou non, les Canadiens se servent de l'assurance-chômage comme mécanisme de redistribution. Ils le font en imposant une surtaxe aux travailleurs qui gagnent plus de 30 000 dollars par an et en maintenant une structure régionale de prestations qui n'est pas directement reliée au risque individuel. Si on reconnaissait qu'il est souhaitable de séparer assurance-chômage et redistribution, on pourrait alors procéder à une importante réforme du programme d'assurance-chômage. Nous avons, d'ailleurs, fondé certaines de nos propositions sur cette hypothèse. Toutefois, conscients des multiples objectifs que les régimes de sécurité du revenu devraient poursuivre, nous recommandons que ces propositions ne soient pas adoptées isolément et surtout qu'elles s'accompagnent d'un plus grand recours aux systèmes de transfert et d'imposition pour la redistribution du revenu.

Pendant la décennie qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, la majorité des gens ont cru que la croissance économique rapide et la mise sur pied de programmes sociaux éliminerait la pauvreté dans les sociétés modernes. Depuis les années 1960, toutefois, nous avons progressivement constaté que ce n'était pas le cas. La pauvreté au Canada a toujours des proportions tragiques, aussi, nous croyons possible de régler ce problème, du moins en grande partie, par l'amélioration des programmes de sécurité du revenu et des régimes fiscaux. Nous sommes aussi d'avis que nos multiples programmes fiscaux et de transfert comportent de graves lacunes lorsqu'il s'agit d'encourager et d'aider



Ressources humaines et soutien social

Cette partie de notre Rapport porte sur un domaine où les programmes ont une incidence directe sur chacun des Canadiens et des Canadiennes, celui des ressources humaines et des mesures sociales. Avant d'aborder ces sujets, nous avons voulu relever, dans les dossiers des audiences ainsi que dans les mémoires présentés à la Commission, les valeurs communes selon lesquelles les citoyens du pays voient ces programmes. Il ne fait aucun doute que, quand ils les évaluent, les Canadiens accordent une grande importance à l'utilisation efficace des maigres ressources financières; sous cet aspect, les mesures sociales ne sont pas différentes des autres mesures. Toutefois, quand il s'agit d'évaluer les programmes sociaux, les Canadiens tiennent aussi compte d'autres valeurs. Premièrement, en tant que Canadiens, nous accordons une grande importance à l'équité. Pour nous, cela signifie que la répartition des avantages dans notre société ne doit pas seulement se faire par la propriété des ressources ou encore être le fruit du hasard, mais elle doit aussi tenir compte du besoin, de l'effort, du mérite et du risque, lorsque ce dernier peut être profitable à d'autres. Dans notre esprit, l'équité n'est pas synonyme d'égalité et cela implique même, souvent, une égalité plus grande que celle à laquelle on peut parvenir par le seul jeu des mécanismes du marché.

Deuxièmement, nous tenons à la sécurité. Nous n'y accordons pas tous la même importance, mais nous avons tous besoin de savoir que, en cas de maladie, de chômage, de problèmes familiaux ou, parfois, de l'inextricable fonctionnement d'une économie complexe et dynamique, nous recevrons une certaine protection. La sécurité n'est pas totale et il n'y a pas lieu qu'elle le soit. Il est vrai que l'on débattre longuement du degré de sécurité souhaitable mais il semble hors de doute que nous y tenons tous et que nous attendons à ce que l'État nous l'assure.

Troisièmement, nous recherchons l'autonomie. Pour la plupart d'entre nous, cela veut dire avoir une place sur le marché du travail, parce

que c'est par le travail que nous pouvons gravir les échelons et, dans bien des cas, acquérir le sentiment de notre identité. Nous voulons donc que nos programmes de ressources humaines soient structurés de telle sorte qu'ils nous aident à découvrir les possibilités, à en tirer parti lorsqu'elles se présentent et à y gagner, ce faisant, une certaine aisance financière. Mais il n'y a pas d'autonomie sans responsabilité. Nous avons donc, en même temps, la responsabilité de subvenir à nos propres besoins tant que nous pouvons le faire et d'être prêts à nous adapter afin d'être le moins possible dépendants de l'État.

Quatrième, nous croyons au partage. Et que nous partagions le risque ou la récompense, le malheur ou la prospérité, nous croyons qu'il est de notre devoir non seulement de nous aider nous-mêmes mais aussi d'aider ceux qui, par incapacité ou, peut-être, par la fatalité des événements, ne peuvent pas subvenir seuls à leurs besoins. C'est pourquoi nous croyons que nos prestations sociales doivent être structurées de façon à ce que ceux qui n'ont pu profiter pleinement des nombreuses possibilités que recèle notre économie puissent au moins en retirer certains des avantages.

Équité, sécurité, autonomie, responsabilité et partage, nous ne proposons ici aucun ordre particulier, puisque chaque Canadien attachera, à chacune de ces valeurs, une importance différente. Nous croyons toutefois que ce sont ces objectifs et valeurs que les Canadiens souhaitent nous voir utiliser lorsque nous examinons les programmes qui ont le plus d'incidence sur nous tous, en tant qu'individus.

La mise sur pied des grands programmes de sécurité sociale et de services sociaux, l'expansion rapide des systèmes d'éducation et de formation, l'élargissement du cadre des relations de travail, l'intégration de millions d'immigrants dans la société canadienne et l'amélioration de certains aspects du marché du travail sont des réalisations importantes de l'après-guerre. Néanmoins, quoique l'on s'entende en général sur les objectifs et les valeurs énumérées plus haut, de plus en plus les avis diffèrent quant aux moyens à prendre pour les réaliser. Ainsi, on assiste à un débat sur le bien-fondé de l'universalité des programmes sociaux, de l'efficacité de nos systèmes d'éducation et de formation ou encore de la meilleure façon de structurer le régime d'assurance-chômage. On ne s'entend pas non plus sur ce que devrait être notre politique d'immigration, et il y a controverse sur toute la question des relations de travail. En outre, on est loin d'avoir trouvé au pays la meilleure

ment marqué des dépenses publiques et privées pour le reboisement de la forêt

canadienne.

■ On peut et on doit tenter d'équilibrer l'effi-

cacité de l'exploitation et la justice envers ceux dont le revenu dépend depuis longtemps des industries traditionnelles des ressources. Dans le cas de la famille agricole, nous reconnaissons les problèmes particuliers dus à l'accès limité de l'agriculteur à des capitaux libres, à l'instabilité des prix agricoles et au principe selon lequel la terre est léguée aux générations futures. Par conséquent, nous appuyons le maintien des régimes spéciaux de crédit agricole et, comme nous l'avons mentionné, nous encourageons vivement la prise en considération d'un régime de stabilisation des revenus pour remplacer les commissions nationales de gestion et d'approvisionnement. Par la même occasion, nous appuyons le remplacement de l'assurance-chômage pour les pêcheurs par de nouvelles primes de production et par un programme de stabilisation des revenus, régime qui encouragerait un comportement plus efficace sans réduire les profits d'ensemble. Les pêcheurs seraient également admissibles à des suppléments de revenu en vertu du Régime universel de sécurité du revenu (RUSR), proposés dans nos recommandations sur la sécurité sociale. Dans le secteur minier, nous recommandons la prestation d'une aide à l'adaptation pour les collectivités et les personnes touchées par l'abandon de mines.

■ La recherche entraîne de sérieux avantages, mais ses bénéfices semblent souvent trop lointains pour justifier les dépenses aux yeux de l'exploitant des ressources naturelles. Nous

reconnaissons qu'il doit y avoir un renouvellement des efforts canadiens dans la recherche fondamentale, surtout dans les industries traditionnelles, des ressources, pour que le Canada puisse rattraper les progrès effectués dans les pays concurrents. La recherche sur l'appauvrissement des sols et les nouvelles variétés de récolte mérite un financement à long terme de la part du gouvernement. Il en est de même des recherches relatives à l'aquiculture ainsi qu'à l'entretien et à l'amélioration des forêts. Nous avons également recommandé de consacrer davantage de crédits à la formation en foresterie. Enfin, nous encourageons l'accélération des travaux de recherche dans le domaine de la gestion de l'environnement où, selon nous, il importe de disposer d'une capacité institutionnelle et systématique de consultation scientifique.

■ Étant donné l'importance des ressources naturelles pour les perspectives économiques du Canada et la nécessité d'adopter une analyse qui intégrerait les problèmes et les possibilités de l'ensemble du domaine des ressources, pour ce faire, nous recommandons la création d'un Conseil des ministres des ressources naturelles pour guider et accroître la collaboration fédérale-provinciale. Nous reconnaissons que divers groupes ministériels (agriculture et mines) existent déjà, mais nous croyons qu'il importe d'élaborer une stratégie coordonnée et couvrant toute la gamme des ressources naturelles, qui s'inspirerait des principes énumérés ci-dessous. Nous recommandons également la création, au sein du gouvernement fédéral, d'une plus grande capacité d'analyse des contributions et des problèmes du secteur des ressources naturelles.

des offices nationaux de mise en marché et de gestion des approvisionnement agricoles par un régime de stabilisation des revenus destiné à amortir les grandes fluctuations des revenus des exploitants agricoles.

■ Nous croyons qu'il y a lieu d'améliorer sensiblement les modalités qui régissent l'intra-structure de la manutention, des permis d'exploitation et des transports, et qui soutiennent le secteur des ressources. Nous soulignons l'importance des effets du tarif du Nid-de-Corbeau sur le transport de toutes les marchandises en vrac, particulièrement des céréales de l'Ouest. Nous croyons qu'il faudra s'orienter davantage vers les principes du marché, lorsque viendra le temps de revoir la *Loi sur le transport des grains de l'Ouest* et nous laissons au Comité d'enquête Hall sur la contribution du Nid-de-Corbeau le soin de conseiller des rajustements précis quant à cette contribution. Dans le secteur minier, nous reconnaissons que la structure de la réglementation est pénible et lourde et nous recommandons aux gouvernements d'entreprendre l'examen systématique de ces modalités de réglementation en vue de les simplifier. Nous attirons également l'attention sur le fait que la gestion des pêcheries a trop souvent entraîné la surcapacité, des tensions inutiles, l'inconstance de la qualité du produit et, de ce fait, des occasions perdues. Pour ce qui est du pétrole et du gaz naturel, nous recommandons l'adoption d'un régime fiscal plus simple et d'une formule de prix plus pratique pour amenuiser l'incertitude à moyen et long termes.

■ Le secteur des ressources a subi des transformations fondamentales depuis la Seconde Guerre mondiale. De nouveaux ajustements seront essentiels et inévitables, bien que moins spectaculaires que par le passé. Nous croyons que lorsqu'une exploitation donnée n'a pas réussi à réaliser des profits au terme d'une certaine période et que les ajustements sont inévitables, il faut y donner cours car les gouvernements ne doivent pas intervenir et appuyer des activités non rentables. On doit abandonner les mines qui ne peuvent plus produire un minéral concurrentiel et nous croyons qu'en général, le même principe s'applique aux pêcheries. Cependant, comme nous l'avons fait remarquer plus haut, l'action du gouvernement est nécessaire dans certains domaines pour prévenir la détérioration de la qualité des ressources renouvelables. En particulier, nous recommandons l'accroisse-

appuyer cette tâche de réglementation à long terme. Nous recommandons en outre que les mesures fédérales en matière d'environnement soient consacrées par la loi et qu'il y ait harmonisation des méthodes d'examen

■ Les changements de tendance du commerce international présentent pour le secteur canadien des ressources, de nouvelles possibilités et de nouveaux problèmes. Notre aptitude à saisir ces possibilités—et à surmonter ces problèmes—dépendra de notre capacité de concevoir des stratégies adaptées à la conjoncture mondiale. Cette considération nous amène à recommander que les secteurs du grain et des pêcheries adoptent des stratégies de mise en marché et de production qui leur donneront accès aux nouveaux marchés en pleine expansion que représentent les pays en voie de développement. Qu'il s'agisse d'entreprendre nos marchés ou de vaincre la concurrence, nous croyons qu'il est dans l'intérêt du Canada d'œuvrer dans le sens du libre-échange multilatéral d'une part, et bilatéral avec les États-Unis, d'autre part, principal acheteur de matières premières canadiennes. Les problèmes d'adaptation qu'apportera la libéralisation des échanges, et les tactiques de négociation qui seront nécessaires pour y parvenir, varieront selon le secteur de ressources concerné.

■ Nous croyons que, dans bien des cas, une adhésion plus stricte aux principes du marché et une augmentation des mesures de persuasion touchant le secteur privé améliorerait les perspectives des industries des ressources du Canada. Nous considérons, par exemple, qu'une politique des prix à l'égard du pétrole et du gaz naturel, déterminée par les forces du marché, offrirait le stimulant essentiel à l'augmentation des travaux d'exploration et de production. Pour le pétrole, le gaz naturel et les produits miniers, nous croyons que la création d'un régime fiscal qui tiendrait davantage compte des profits que des volumes de production encouragerait autant l'expansion des sources secondaires que la rationalisation, par l'industrie, des décisions relatives à l'allocation des ressources. Sans prôner la cession de droit de propriété de territoires boisés à l'industrie privée, nous estimons que toute modification du système d'exploitation forestière prévoyant l'extension de la durée des baux d'exploitation déboucherait sur une gestion plus responsable des forêts. Enfin, nous recommandons le remplacement progressif

donnent un aperçu global des recommandations détaillées des commissaires concernant la gestion du secteur des ressources naturelles dans son ensemble :

■ Nous concluons que, étant donné notre riche patrimoine en ressources naturelles, il n'existe pas, au Canada, de contradiction à long terme entre la gestion, la préservation et la modernisation de l'infrastructure des ressources naturelles, d'une part, et les perspectives de croissance des industries traditionnelles du secteur des ressources, d'autre part. Par conséquent, nous croyons qu'il est vital d'intégrer les décisions relatives à l'environnement et celles touchant le développement économique, c'est pourquoi nos propositions correspondent à chacun de ces secteurs reflètent cette perception. Ainsi, nous recommandons l'exécution d'une étude sur l'utilisation non agricole des meilleures terres arables et nous insistons sur le souci que nous cause le phénomène de la détérioration des sols et celui de leur salinité. Nous approuvons l'injection massive de fonds, publics et privés, dans le reboisement et la sylviculture et nous recommandons la prolongation des baux d'exploitation entre les gouvernements et les compagnies forestières afin d'encourager une gestion à long terme des concessions forestières. Finalement, étant donné que les ressources naturelles appartiennent au peuple canadien et qu'elles doivent être léguées à nos descendants, nous croyons que les entrepreneurs privés doivent continuer à payer aux gouvernements des droits en fonction du degré d'exploitation pétrolière, gazière et minérale.

■ À plusieurs reprises dans notre Rapport, nous prôtons une intervention moindre de l'État, cependant, pour ce qui est des règlements sur l'environnement, nous sommes obligés de demander une plus large intervention. À long terme, la tâche de la réglementation de l'environnement deviendra énorme. Nous assisterons à la croissance en nombre et en importance des projets susceptibles de détériorer l'environnement avec toujours plus de produits polluants et donc de dangers, dont les effets sont irréversibles et parfois impossibles à mesurer. L'éventail croissant de substances et de procédés industriels est à la base de ce phénomène, amplifié par l'émergence des répercussions internationales de nos responsabilités à l'égard de l'environnement. Par conséquent, nous recommandons aux gouvernements de consentir davantage de crédits en vue des efforts analytiques requis pour

vue d'accroître l'efficacité d'un secteur très prometteur à long terme.

■ Pour les forêts, nous reconnaissons avoir hérité d'une situation critique due à leur exploitation abusive et nous recommandons des modifications profondes dans le mode de fonctionnement de ce secteur, ainsi qu'une injection majeure de capitaux publics et privés.

■ Pour ce qui est des pêcheries, il y a surtout eu absence de volonté politique, et nous recommandons des mesures qui s'appuieraient sur les réformes fondamentales exposées dans les rapports Kirby et Pearson en vue de rééquilibrer les politiques publiques qui favoriseraient la viabilité économique des régions côtières du Canada.

■ Dans le domaine minier où nous reconnaissons généralement des possibilités plus restreintes, nous recommandons une approche plus réaliste d'ajustement et une réorientation vers un système fiscal, qui tiennent compte du facteur profit.

■ Pour l'énergie, nous proposons un nouveau cadre conceptuel fondé sur les principes d'efficacité, d'équité et de prévisibilité et sur la restructuration complète du régime fiscal en matière de pétrole et de gaz naturel; en particulier, nous recommandons :

- d'adopter le prix mondial du pétrole;
- de procéder à une dé-réglementation progressive des marchés du gaz naturel;
- d'adopter un régime fiscal fondé sur le profit plutôt que sur le volume de la production, tout en percevant des droits minimums;
- de continuer à favoriser les entreprises canadiennes.

■ Pour ce qui est de l'environnement, nous reconnaissons le défi le plus imminent à relever ainsi que la nécessité d'intégrer les décisions relatives à l'environnement à celles du développement économique. Nous préconisons une série de dispositions pour corriger les mesures de persuasion visant la protection de l'environnement et, de façon générale, nous proposons le renforcement du cadre de la réglementation.

Les commissaires estiment qu'il importe, même si la chose est difficile, d'évaluer les problèmes et les possibilités du secteur des ressources d'une manière plus globale, un peu à la façon des gouvernements qui se concentrent périodiquement sur les problèmes d'ensemble du secteur manufacturier. Les principes généraux suivants

Les ressources naturelles et l'environnement



La contribution du secteur des ressources naturelles au bien-être économique du Canada, à sa vie culturelle ainsi qu'à ses traditions et à ses institutions politiques a été énorme. Et précisément à cause de l'importance que les ressources naturelles ont eue dans notre passé, nous avons tendance à exagérer leur rôle dans notre avenir. En fait, le secteur des ressources n'a pas connu le taux de croissance auquel nos attentes économiques nous avaient habitués depuis la Seconde Guerre mondiale et la projection de sa croissance ne correspond pas davantage à nos espoirs pour les décennies à venir.

Il est devenu évident au cours des dernières années—si nous ne l'avions déjà compris—que les ressources naturelles du Canada ne sont pas illimitées. L'étendue de nos terres agricoles diminue en raison de l'extension des banlieues urbaines et de l'incursion de centres commerciaux. Nos meilleures et plus proches réserves de bois sont presque épuisées et nos plus riches filons de minerais ainsi que nos combustibles fossiles les plus accessibles sont déjà en exploitation. Notre mauvaise gestion des pêcheries nous a empêchés de profiter pleinement de la désignation d'une zone de pêche côtière de 200 milles en 1977. Ces problèmes d'approvisionnement sont compliqués par la perspective d'une baisse sur les marchés mondiaux de la demande de produits forestiers et de la plupart des minéraux non combustibles. En outre, nos industries forestières et minières peuvent s'attendre à une concurrence de plus en plus serrée de la part de pays ayant des coûts de production inférieurs, et cette concurrence se compliquera davantage du fait des progrès rapides dans la technologie des produits et de leur transformation.

Ces problèmes ne signifient pas que nos industries de ressources de base disparaîtront. Par rapport à d'autres pays, le Canada possède encore d'importantes ressources naturelles. Les perspectives pour le pétrole et le gaz, quelques minéraux, l'hydro-électricité et les céréales de l'Ouest sont encourageantes. La valeur en dollars de la production dans le secteur des res-

sources continuera à augmenter, mais la part de la production de ce secteur diminuera par rapport à d'autres secteurs de notre économie, même si ce déclin ne doit pas être aussi rapide qu'au cours des deux premières décennies de l'après-guerre. Le total des exportations des produits de ressources continuera de croître et les termes de l'échange ne seront pas susceptibles de devenir très défavorables à notre économie. De plus en plus, cependant, nous devons remplacer nos exportations de matières premières par des exportations de produits ayant subi une transformation, afin de préserver notre capacité d'importer les biens et services que nous devons acheter à l'étranger. Ce déclin relatif signifie que, généralement, nous ne pouvons espérer pour l'avenir un gain net d'emplois dans le secteur des ressources : une proportion croissante des Canadiens se trouveront une place dans les usines ou dans les bureaux. En effet, une diminution dans le secteur des ressources pour ce qui a trait au nombre total des emplois est l'indice le plus net que ce secteur ne sera plus le moteur de la croissance économique.

La perspective d'un déclin de l'importance relative du secteur des ressources dans l'économie du pays ne justifierait pas une négligence des problèmes ou des besoins. Ces industries restent essentielles à la vie économique de nombreuses régions du Canada. De plus, nous avons l'obligation morale de léguer à nos descendants une gamme d'industries viables dans ce secteur, fondées sur un patrimoine naturel aussi sûr et aussi sain que possible. Le succès du Canada dans l'exploitation de ses ressources relève tout autant de l'ingéniosité humaine que du patrimoine naturel et de nombreux problèmes, dans ce secteur, peuvent être maîtrisés, ou du moins réduits, par l'application judicieuse de cette ingéniosité. Nous devons faire appel à de nouvelles méthodes, de nouveaux procédés, de nouvelles politiques publiques et une nouvelle façon d'envisager les problèmes de la sauvegarde parallèle à la compétitivité des industries de ressources et à l'intégrité de l'environnement naturel sur lequel elles se fondent. La ligne de force des recommandations de la Commission, lesquelles sont exposées en détail dans notre Rapport, afin de relever les défis dans chaque secteur, est la suivante :

■ Pour l'agriculture, nous recommandons un éventail de mesures, allant de l'expansion des marchés étrangers et de l'accroissement de la recherche et du développement (R-D) à la réforme des offices nationaux de gestion des approvisionnements et de mise en marché, en

de salaire à la conjoncture économique. Les gouvernements devraient encourager activement la participation aux bénéfices, de manière à permettre aux employés de participer aux profits ou aux bénéfices des entreprises. Les salaires horaires devraient constituer la forme prédominante de rémunération, mais il faudrait y ajouter pendant les périodes prospères ou normales des bonis de fin d'année (ou semi-annuels). Les employés devraient recevoir l'assurance que leur rémunération, en vertu des accords de participation aux bénéfices, sera en moyenne équivalente à celle qu'ils reçoivent en vertu de leur contrat actuel. Également, pour que les plans de participation aux bénéfices fonctionnent, il doit exister un échange plus ouvert de renseignements entre les employés et les employeurs.

La Commission pense que de telles réformes seront difficiles à mettre en oeuvre. Ces réformes, comme les autres contenues dans ce Rapport, sont cependant essentielles à une amélioration des perspectives de croissance économique et d'emploi au Canada. À défaut d'une approche aussi globale, la réduction du chômage à un niveau de 6,5 à 8 pour cent pourrait s'avérer une épreuve longue et difficile. En outre, sans une telle démonstration de bonne volonté politique par tous les groupes importants de notre société, ainsi que par les particuliers, les perspectives de changements structurels importants ayant pour objet la réduction du taux de chômage en-dessous de 5 pour cent semblent moins brillantes. Ce défi fondamental lancé à notre volonté politique est le facteur déterminant de l'amélioration du rendement économique.

Mesures visant à maintenir une croissance plus stable de la production et de l'emploi

Les conclusions des commissaires sur les limites des politiques monétaire et fiscale pour aplanner le cycle des affaires nous ont conduit à rechercher d'autres moyens de stabiliser la croissance de la production et de l'emploi. Un moyen que nous recommandons fortement est de rendre les salaires et les prix plus sensibles à la conjoncture économique.

Si les salaires et les prix étaient plus souples, ceux-ci, plutôt que l'emploi, pourraient absorber les variations de la demande globale. Le compromis est clair : avec des prix et des salaires rigides, l'emploi doit baisser lorsque la demande globale est faible; avec des ajustements à la baisse des salaires et des prix réels, on peut mieux maintenir l'emploi pendant les périodes de récession. Ce dernier choix permettrait de partager plus équitablement le fardeau des bouleversements temporaires dans l'économie et aiderait à éviter la perte de ressources inutilisées.

Il y a, actuellement, beaucoup de rigidité en matière de salaires et de prix, à cause des contrats de travail à long terme qui se chevauchent et qui permettent peu, ou pas, aux salaires (et par conséquent aux prix) de s'ajuster pour refléter la conjoncture économique réelle par opposition à celle que l'on prévoit au moment des négociations. La plupart des employés, cependant, ne devraient pas opter volontairement pour une flexibilité plus grande des salaires. La Commission recommande par conséquent que les gouvernements invitent les employés et les employeurs à assurer une plus grande souplesse dans l'adaptation des niveaux

réduisant fortement les ressources redistribuées au moyen de transferts de revenu. En réalité, nos réformes de politique sociale reposent sur deux prémisses, à savoir qu'il n'y a pas de crise de l'État-providence et qu'il est important de redistribuer plus de fonds à ceux qui sont le plus dans le besoin.

Mesures à court terme pour stimuler l'emploi

Dans la conjoncture actuelle de chômage élevé, un mouvement vers une politique fiscale moins expansionniste, dans le but de réduire le déficit, devrait être plus que compensé par un mouvement temporaire vers une politique monétaire moins restrictive. Une augmentation modérée de la croissance projetée de la demande, augmentation qui serait susceptible de réduire considérablement le chômage et d'accroître l'investissement, serait encore compatible avec une nouvelle réduction de l'inflation.

L'adoption d'une nouvelle combinaison de politiques monétaire et fiscale devrait contribuer à réduire le chômage d'une manière plus certaine et plus décisive que ne le laissent paraître les projections actuelles, tout en permettant la réduction du déficit qui exige une augmentation de la croissance de l'investissement et de la production dans le secteur privé. Les commissaires recommandent également une accélération, sur une base coordonnée, des dépenses d'investissement prévues par le gouvernement fédéral, les provinces et les municipalités. Cette accélération des dépenses d'investissement pour des infrastructures nécessaires compléterait un assouplissement de la politique monétaire en favorisant l'expansion de la demande globale et la création d'emplois dans l'économie. Si nécessaire, on pourrait financer ces dépenses publiques supplémentaires au moyen d'une surtaxe sur le revenu ou une réduction ou une élimination de certaines déductions personnelles.

Pour renforcer la tendance à la baisse de l'inflation et ainsi rendre possible une accélération temporaire du taux de croissance économique tout en minimisant le risque d'une reprise de l'inflation, la Commission recommande que l'on envisage l'adoption d'une politique temporaire des revenus. Cet ensemble comportant un changement des politiques fiscale et monétaire, une augmentation des dépenses d'immobilisation et une politique temporaire des revenus pourrait réduire la chômage d'un pourcentage pouvant atteindre 2 pour cent par an, ce qui ramènerait le taux global au niveau du TCIS vers 1988.

salaires et de structures de prix ou de profits sera difficile à élaborer, étant donné la structure de la main-d'œuvre et des marchés de produits

Cependant, nous recommandons des consultations continues, officielles et officieuses, sur un grand nombre de questions économiques, ainsi qu'une plus grande ouverture sur les bases de la formation de la politique économique. Une telle méthode pourrait faciliter la compréhension du public et susciter des attitudes réalistes sur les salaires et les prix. Elle pourrait également contribuer à réduire le chômage.

Le contrôle du déficit fédéral

Nous, commissaires, partageons l'inquiétude générale sur l'étendue du déficit du gouvernement fédéral. Nous constatons que si le gouvernement ne réduit pas son déficit structurel actuel, il devra augmenter les impôts uniquement pour payer les coûts d'intérêt, ce qui réduira sérieusement sa marge de manœuvre. Pour stabiliser ou réduire le ratio dette/PNB, il devra réduire ce déficit, par rapport à ce qu'il serait autrement, d'environ 1,5 pour cent du PNB, ce qui correspondrait à environ 10 milliards de dollars en 1990-1991.

Nous recommandons une stratégie de réduction graduelle du déficit étant donné la perspective actuelle de reprise lente. La présentation explicite d'un plan fiscal à moyen terme, que l'on a faite la première fois dans le budget de décembre 1979, est utile. Nous soutenons le recours à la fois à des augmentations d'impôts et à des réductions de dépenses largement réparties pour réduire le déficit. Les moyens précis pour obtenir cette réduction relèvent de la politique à plus court terme du gouvernement, mais un moyen possible à envisager consisterait à établir le facteur d'indexation pour l'impôt sur le revenu des particuliers et pour certains programmes de paiements de transfert à x points en-dessous du taux d'inflation et de maintenir le facteur de prix pour tous les autres programmes de dépense—à l'exception de l'aide à l'étranger et de la défense nationale—à x points en-dessous du taux d'inflation. Établir ces facteurs d'indexation annuelle à 3 points en-dessous du taux d'inflation pour une période de trois ans entraînerait une réduction du déficit d'environ 1,5 pour cent du PNB, ce qui réduirait le déficit et, dans les mêmes proportions, le ratio déficit/PNB par rapport aux 6 à 7 pour cent prévus pour la fin de années 1980. Comme nous le notons plus loin dans le présent Rapport, nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire de résoudre des problèmes budgétaires à court terme en

rendre les salaires et les prix plus sensibles à la conjoncture. Ces mesures cycliques ou de stabilisation sont exposées dans les conclusions et les recommandations suivantes.

Directives générales pour la politique de stabilisation

Nous, commissaires, recommandons que le gouvernement fédéral fasse, en général, usage de la politique de stabilisation pour obtenir une croissance non inflationniste de la demande à moyen terme, tout en conservant les stabilisateurs fiscaux automatiques. Nous sommes conscients des désaccords importants qui existent entre les économistes sur l'importance des forces équilibrantes qui tendent à ramener le chômage à son niveau naturel ou de plein emploi. Nous pensons toutefois que la stimulation ou la restriction discrétionnaire peut aider à contenir ces forces pendant les périodes où la demande s'écarte de façon sensible et durable d'un cours de croissance sans inflation. Néanmoins, nous, Canadiens, devons reconnaître que l'influence que nous pouvons espérer avoir sur la demande réelle dans notre économie est à court terme et de portée plutôt limitée. L'interdépendance mondiale, surtout en ce qui concerne les marchés de capitaux, limite le degré auquel une politique peut isoler une économie aussi ouverte que celle du Canada des influences étrangères.

Les commissaires admettent qu'en se conformant à une directive régissant la croissance de la masse monétaire, on peut aider à maintenir un contexte non inflationniste stable, mais les variations de la demande de monnaie au cours de ces dernières années ont rendu difficile la mise en oeuvre de cette méthode. En outre, une telle méthode peut affaiblir la capacité du gouvernement d'ajuster la combinaison des politiques monétaire et fiscale en vue d'équilibrer la consommation et l'investissement et pour équilibrer les secteurs de l'économie qui sont fortement influencés par le taux de change par rapport à ceux qui ne le sont pas.

À titre de compromis, le gouvernement pourrait lier les objectifs de la politique de gestion de la demande à la croissance du produit national brut nominal (PNB). Cette politique nécessiterait une volonté d'ajuster au PNB nominal les objectifs de croissance monétaire, et ce, dans l'hypothèse où se produiraient des déplacements importants concernant la masse monétaire et d'ajuster ainsi la politique monétaire et/ou fiscale si le PNB nominal s'écarte trop sensiblement et trop longtemps d'un cours de croissance stable. Les commissaires recommandent que l'établissement conjoint des politiques

monétaire et fiscale soit compatible avec la croissance non inflationniste de la demande nominale.

Pour que les autorités canadiennes jouissent d'une certaine indépendance en matière de politique intérieure, la Commission recommande un taux de change flexible. Nous ne recommandons pas un contrôle des changes ou une taxe d'égalisation des intérêts destinée à contrôler les sorties de capitaux. Le maintien d'un taux de change flexible permettra la définition d'un objectif d'inflation « fabriqué au Canada », mais, en outre, le gouvernement devrait trouver des manières de modifier les variations à court terme de la demande globale en modifiant la structure de l'économie.

Les ajustements pour tenir compte de l'inflation

Nous, commissaires, avons également étudié des ajustements possibles destinés à réduire les distorsions et les dommages qu'impose une inflation permanente. Nous soucrivons à ce qui semble être la préférence généralisée qui s'est dégagée au cours des dernières années, pour un taux faible et stable d'inflation, plutôt que pour des ajustements structurels qui faciliteraient une acceptation de l'inflation.

En dépit de cette dernière conclusion, les commissaires pensent qu'il faudrait considérer sérieusement l'indexation des actifs financiers, des systèmes comptables et des régimes fiscaux. Un ajustement du régime fiscal pour tenir compte de l'inflation améliorerait sa neutralité et diminuerait l'incitation à avoir recours au financement de la dette.

Le rôle des politiques de revenu

D'après les commissaires, un contrôle permanent des salaires et des prix ou même une politique permanente d'impôt sur le revenu ne serait probablement pas acceptable pour les Canadiens et ne serait pas compatible avec notre principe général de promotion d'une économie souple, adaptable et orientée vers la croissance. Cependant, nous recommandons une utilisation temporaire de contrôles ou de politiques de revenu fondées sur les encouragements s'il faut de nouveau combattre l'inflation au pays. De tels contrôles temporaires devraient faire l'objet de négociations avec le monde des affaires et les syndicats.

Nous, commissaires, pensons qu'une politique officielle des revenus basée sur le volontariat laquelle impliquerait des engagements à respecter des directives communes d'augmentation des

Nous, commissaires, recommandons que des politiques soient élaborées pour réduire à la fois l'élément structurel du chômage et son élément cyclique. Une méthode conjointe permettrait des niveaux de chômage permanent où en moyenne 95 pour cent de la population active seraient employés. Les mesures structurelles, définies dans la Partie V, comprennent des modifications au programme d'assurance-chômage, des réformes aux programmes d'enseignement et de formation, un important programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR) de 4 milliards de dollars et un régime universel de sécurité du revenu (RUSR). Les mesures destinées à corriger l'élément cyclique du chômage comprennent un changement dans la combinaison des politiques monétaire et fiscale, une accélération des projets visant à fournir ou à renforcer l'infrastructure publique et la mise en oeuvre possible d'une politique des revenus pour prévenir les pressions inflationnistes. À titre de mesure de stabilisation à long terme, on devrait

pour cent. Des projections à long terme indiquaient que sur la base des politiques précédant le budget de 1985, le chômage devrait baisser lentement, pour atteindre uniquement 9,7 pour cent à la fin des années 1980 et 7,5 pour cent à la fin des années 1990. Le taux actuel de chômage (environ 11 pour cent) est bien supérieur à un taux correspondant à une inflation stable. Ce taux élevé inacceptable est le résultat d'une insuffisance de la demande globale par rapport à l'offre globale. Le déficit fédéral important, le taux actuellement élevé d'intérêt réel et le rôle extraordinairement complexe joué par les anticipations inflationnistes empêchent même le taux actuel de chômage de baisser de 3 ou 4

afin de réduire le chômage en-dessous de ces taux sans faire des changements structurels occasionnerait simplement des pressions inflationnistes et ne procurerait pas de gains permanents d'emploi. Plus de jeunes dans la population active, une plus grande participation féminine au marché du travail, deux salaires dans les ménages, les lois réglementant le salaire minimum, la nature des accords salariaux et les modalités plus généreuses d'assurance-chômage ont contribué à l'augmentation de ce taux de chômage à inflation stationnaire (TCIS). On ne peut obtenir une réduction permanente de ce chômage « structurel » sans le type de changements structurels que nous proposons ailleurs, tels que la libéralisation des échanges, des ajustements du marché du travail et de nouveaux mécanismes de relations ouvrières-patronales.

vernement a suscité des attentes qui ont davantage compliqué la gestion de la demande. Dans ces conditions, certains économistes ont conclu que le gouvernement n'avait que peu de pouvoir pour influencer la demande globale réelle. L'opinion publique a anticipé les résultats des changements de politique en ajustant rapidement les niveaux de salaires et de prix. Ces économistes considèrent que la méthode la plus sensée consistait à élaborer la politique (et même la politique fiscale) en suivant une règle établie. L'augmentation de la masse monétaire, par exemple, était fixée à un niveau prédéterminé qui devait faciliter la croissance de la production réelle tout en maintenant la stabilité des prix.

- L'interdépendance grandissante des économies mondiales a érodé l'indépendance des politiques nationales de gestion de la demande. Une portion élevée de notre production est vendue à l'étranger et, par conséquent, l'emploi et le revenu au Canada dépendent beaucoup d'événements qui échappent à notre contrôle. Plus du quart de notre revenu national est directement généré par les ventes à l'étranger, dont 75 pour cent sont des exportations vers les États-Unis. En outre, les marchés de capitaux d'investissement fonctionnent à l'heure actuelle d'une manière beaucoup plus ouverte et rapide que pendant les années 1940 et 1950. À défaut d'une intervention très vigoureuse, les taux d'intérêt réel au Canada sont déterminés essentiellement, à long terme, sur les marchés mondiaux de capitaux par les États-Unis qui jouent un rôle dominant.

- Finalement, une combinaison de facteurs démographiques, sociaux et institutionnels a occasionné un changement substantiel en ce qui concerne la définition du plein emploi. Quand le Conseil économique du Canada a fait son premier rapport, il y a quelques années, la définition du plein emploi recommandée était de 3 pour cent de chômage. Cependant, avec du recul, on se rend compte que, même à l'époque, une définition réaliste aurait probablement été fondée sur un taux de 4 à 5 pour cent de chômage. À l'heure actuelle, on estime que le niveau de chômage compatible avec la stabilité des prix varie entre 6,5 et 8 pour cent. Ce sont ces taux qui servent de limite à ce que l'on peut obtenir au moyen d'une politique de gestion de la demande, par opposition à des changements structurels. Tentier de stimuler la demande

La gestion de l'activité économique globale

Les perspectives à long terme de croissance et d'emploi du Canada seront également fortement influencées par la manière dont les politiques monétaires et fiscales, et d'autres reliées à la gestion de la demande seront mises en oeuvre. La récession de 1981-1982 et les événements y conduisant ont constitué une leçon salutaire, bien qu'amère. Plus un pays retarde ses mesures anti-inflationnistes, plus l'inflation persiste. Et plus celle-ci se maintient, plus il est difficile de la maîtriser. Cette expérience doit nous apprendre les limites de la politique de gestion de la demande et nous devons rechercher d'autres moyens d'amortir les variations du cycle des affaires, de manière à éviter les rigueurs du chômage et des faillites ou les rigueurs d'une inflation rapide. La politique monétaire, si elle est suffisamment restrictive, peut aider à contrôler l'inflation, mais comme l'a révélé la récession de 1981-1982, ses effets sur l'emploi et l'entreprise privée sont sévères.

En examinant l'évolution de la politique d'ajustement de la demande depuis la Deuxième Guerre mondiale, les commissaires ont noté les progrès réalisés en vue de comprendre la manière dont l'économie mondiale fonctionne. Un certain nombre d'événements ont été particulièrement frappants :

- La contribution historique en 1936 de John Maynard Keynes a beaucoup encouragé les gouvernements occidentaux à intervenir d'une manière régulière, afin de restreindre ou de stimuler le niveau global des dépenses dans l'économie. Ainsi, ils cherchaient à la fois à assurer le plein emploi et à minimiser l'inflation.
- Graduellement, cependant, les gouvernements occidentaux ont constaté que les mesures de politiques monétaires et fiscales, ayant pour objet la régulation de la demande globale, avaient des résultats moins sûrs que l'on ne l'avait cru initialement. Ces deux catégories de mesures faisaient ressentir leurs effets après des délais critiques. En outre la prévision économique s'avère une activité extrêmement imprécise, c'est pourquoi un doute surgit quant à la sagesse qui préconisait la correction de tout excédent ou de tout déficit autres que ceux, les plus importants, liés à la croissance de la demande de la production au sein de l'économie.
- En outre, la compréhension grandissante par l'opinion publique, des conséquences possibles d'événements économiques externes et des politiques fiscales et monétaires du gou-

de ses interventions au niveau des secteurs ou des entreprises particulières. Étant donné la difficulté d'évaluer les coûts et les avantages de l'intervention gouvernementale, les commissaires recommandent une intervention parcimonieuse en faveur d'activités économiques. Peu de cas justifient une attention spéciale et le fardeau de la preuve devrait reposer sur ceux qui proposent une intervention au niveau de l'entreprise ou du secteur. Il est essentiel de prévoir une limite précise aux fonds consacrés à l'intervention. Il ne faudrait intervenir que lorsqu'il y a une preuve convaincante de défaut-lance dans le marché, ou dans les industries dans lesquelles il existe d'importantes économies d'échelle, ou lorsque des risques élevés et la grande taille des entreprises empêchent les lois du marché de bien fonctionner. Lorsque ces conditions existent, les directives suivantes devraient s'appliquer :

- il faut démontrer que les avantages de l'intervention dépassent ses coûts;
- si l'efficacité n'est pas l'objectif primordial, il faut atteindre l'objectif au moindre coût;
- il doit y avoir des consultations suffisantes avec les entreprises et les travailleurs pour s'assurer que les moyens d'intervention choisis sont appropriés;
- il ne faut pas compromettre les obligations internationales.

Un engagement à renforcer l'union économique

L'engagement à renforcer l'union économique est un élément vital d'une économie canadienne saine. Il constitue également une composante logique de la politique industrielle. Il faudrait réduire au minimum les barrières à la libre circulation de la main-d'oeuvre, du capital, des biens et des services. Il faudrait harmoniser les politiques fédérales et provinciales. On trouvera, dans la Partie VI de ce Rapport, les recommandations de la Commission sur le renforcement de l'union économique.

Nous, commissaires, recommandons fortement une politique industrielle intégrée pour le Canada. En donnant un profil plus élevé aux objectifs stratégiques de croissance de la productivité et de compétitivité et en intégrant les nombreux éléments de la politique gouvernementale, y compris ceux de la politique commerciale, qui influencent ces objectifs, le Canada pourrait améliorer grandement ses perspectives de production, d'emploi et de revenu.

tribue à améliorer l'efficacité de l'économie

canadienne.

- Toutes les grandes entreprises canadiennes et celles sous contrôle étranger au Canada (c'est-à-dire de 50 millions de dollars ou plus d'actif) devraient divulguer chaque année des renseignements relatifs à un code de conduite déjà proposé.

- Les directeurs canadiens d'entreprises sous contrôle étranger devraient être légalement tenus de déposer un rapport annuel qui accompagnerait les questionnaires requis de toutes les grandes sociétés. Dans ce rapport, seraient exposés les efforts de leur société en vue de promouvoir les objectifs de rendement identifiés dans ledit code général de conduite. Une telle obligation permettrait un examen public de la façon dont les directeurs se sont acquittés de leur responsabilité en faveur des intérêts canadiens.

Les politiques d'ajustement

Les commissaires insistent sur le fait que les mesures destinées à aider les Canadiens à s'adapter aux changements inévitables de notre économie forment un élément important de la politique industrielle canadienne. Jusqu'à présent, la politique nationale a souvent essayé de retarder, plutôt que de faciliter, le processus de changement, et ce, par de nombreux moyens, comme les tarifs douaniers, les quotas et les subventions visant à aider les entreprises et les industries en péril.

Les commissaires recommandent que l'aide à l'ajustement ait surtout pour objet de faciliter la transition des travailleurs des industries en déclin vers de nouvelles industries. Sur le plan social aussi bien qu'économique, il existe des raisons décisives pour lesquelles le gouvernement devrait adopter des mesures qui atténuent les difficultés au moment de la transition et qui couvrent une partie raisonnable du coût d'adaptation des travailleurs et de leurs familles, qui sont engagés dans ce processus de changement. Autant que possible, l'aide à l'ajustement devrait être accordée aux travailleurs plutôt qu'aux entreprises (voir la Partie V pour des recommandations particulières).

Les commissaires recommandent que l'on mette au point des accords internationaux plus rigoureux et que l'on oblige à se référer à un organisme neutre, comme la Commission des tarifs, pour décourager les gouvernements de protéger les industries en déclin. Nous recommandons également que les gouvernements puissent moins facilement accorder des subventions

particulières aux entreprises. On pourrait y arriver en les assujettissant à des conditions selon lesquelles les bénéficiaires devraient augmenter leur compétitivité et en exigeant la divulgation du montant des subventions non prévues au budget. Si l'on accorde des subventions particulières à des entreprises dans des secteurs en déclin, l'aide devrait être versée aux entreprises les plus viables, et non aux plus faibles. Les villes ou les régions qui dépendent d'une seule industrie nécessitent une aide spéciale à l'adaptation de la main-d'œuvre.

Un engagement quant aux services de soutien à l'infrastructure

La Commission considère que les politiques relatives au transport, aux communications et à l'infrastructure en général constituent des éléments fondamentaux d'une politique industrielle destinée à améliorer la croissance de la productivité au Canada et la compétitivité de la concurrence. Les commissaires sont préoccupés par la réduction de la part des dépenses gouvernementales consacrées à l'infrastructure. Nous encourageons à la fois le secteur public et le secteur privé à accorder une priorité à l'investissement dans le domaine des transports et des communications.

Les commissaires se rendent compte que l'État doit inévitablement jouer un rôle important dans ce domaine, mais concluent néanmoins qu'il serait souhaitable de dé-réglementer ce secteur et de lui faire suivre d'avantage les lois du marché.

Il faudrait encourager le secteur privé, au moyen du régime fiscal et de programmes gouvernementaux, à adopter des mesures de changement technologique, ou autres, nécessaires à l'édification d'un réseau de transport et des communications de première qualité dans tout le pays. Le Canada a besoin de meilleurs mécanismes pour permettre différentes politiques régionales d'investissement et des politiques de réglementation de portée nationale.

Un engagement en faveur de directives strictes d'intervention gouvernementale

Même si les commissaires recommandent instamment que l'on s'en remette d'abord aux forces du marché pour diriger le développement industriel de l'économie canadienne, il existe des cas où le gouvernement devrait être directement engagé en apportant son aide. L'un de ces cas est le soutien à la recherche et au développement de base.

Le gouvernement devrait se donner un ensemble de directives visant à déterminer la nature

déterminer quelles entreprises les gouvernements devraient cesser d'acheter. Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient résister à la tendance à nationaliser, en particulier, pour sauver des industries.

Les deux ordres de gouvernement devraient réévaluer les fonctions des sociétés d'Etat et des entreprises mixtes. Si les fonctions ou les objectifs d'une société d'Etat donnée peuvent être remplis de façon plus efficace par d'autres moyens, l'entreprise en question devrait soit être éliminée progressivement, soit être vendue au secteur privé. S'il faut privatiser une société d'Etat, les acheteurs étrangers ne devraient pas être généralement exclus des soumissions. Des exceptions à cette règle comprennent les cas où l'achat par un acheteur étranger occasionnerait des barrières à l'entrée d'autres concurrents, ou les cas où l'industrie en question devrait être réservée aux Canadiens. Les commissaires recommandent que les gouvernements conservent les sociétés d'Etat existantes ou en créent de nouvelles uniquement quand elles servent d'instrument efficace de politique publique et ne pourraient être remplacées par d'autres moyens.

L'investissement étranger

Nous, commissaires, sommes en faveur d'un relâchement des restrictions actuelles sur l'investissement étranger car cet investissement constitue une source précieuse de technologies nouvelles, de savoir-faire administratif et d'entrepreneuriat. A cause de conflits possibles entre propriété étrangère et intérêt économique canadien, il faut continuer à soumettre l'investissement étranger à un certain degré de réglementation. Les commissaires proposent que :

- Les prises de participation étrangères de sociétés canadiennes, impliquant plus de 50 millions de dollars d'actifs—mais pas les nouveaux investissements étrangers—devraient faire l'objet d'un examen.
- Un tel examen devrait être entrepris par un tribunal quasi-judiciaire plutôt que par un ministre ou par le Cabinet, afin de s'assurer d'une totale divulgation publique et de signaler l'imputabilité. A cette fin, il faut mettre au point des procédures rapides et des méthodes de traitement de données commerciales confidentielles.
- Cet examen devrait mettre l'accent sur les conditions concurrentielles et technologiques accompagnant la prise de participation déjà proposée; il faut utiliser comme critère principal la mesure dans laquelle celle-ci contribue à la mesure d'impact économique.

sur l'importance d'une libéralisation des échanges comme garantie de concurrence. Etant donné la discipline des prix sur les marchés internationaux, le Canada peut obtenir les avantages des économies d'échelle et de rationalisation sans subir l'augmentation du pouvoir de monopole sur le plan intérieur.

Les commissaires recommandent instamment que la politique canadienne soit dirigée, dans la mesure du possible, vers une réduction ou une élimination des barrières réglementaires, ou autres, à la concurrence, érigées par les gouvernements. Le Parlement devrait donner au directeur des enquêtes de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions* le pouvoir de faire un rapport sur tout fait qui freine la concurrence au Canada.

La Commission a conclu qu'un pays moderne avec une économie de marché ouvert devrait disposer, dans ses lois civiles, de moyens d'empêcher les fusions horizontales et verticales qui sont contraires à l'intérêt public. Dans un contexte de libéralisation accrue des échanges, on devrait se préoccuper principalement des secteurs de l'économie qui ne font pas l'objet de commerce international. Les entreprises canadiennes devraient conserver le droit de coopérer sur les marchés de l'exportation, pourvu que la concurrence intérieure ne soit pas réduite et des éclaircissements devraient être apportés grâce à des décisions par anticipation.

Un tribunal quasi-judiciaire, et non les tribunaux civils, devrait s'occuper des cas de fusion, de manière à permettre plus de discrétion dans l'examen des bénéfices et des coûts associés à chaque cas. En outre, il faudrait renforcer les dispositions pénales prévues à la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, pour leur rendre leur efficacité, qui semble avoir été réduite par des décisions récentes de la Cour suprême du Canada.

Les commissaires recommandent également que toutes les grandes entreprises et les groupes importants qui font affaires au Canada—qu'ils soient publics ou privés, possédés par des Canadiens ou des étrangers—soient tenus de rendre publics tous les renseignements sur leurs opérations qui permettraient une meilleure compréhension et une gestion plus saine de l'économie.

Les sociétés d'Etat et la privatisation

La vente de quelques sociétés d'Etat au secteur privé devrait logiquement faire partie de la réglementation dans la mesure où elle accroîtrait la concurrence. Nous, commissaires, concluons néanmoins que la question fondamentale est de

Nous, commissaires, n'acceptons pas la notion

simpliste selon laquelle on doit toujours s'en tenir à une réglementation minimum. Certains problèmes actuels, comme ceux liés à l'environnement, ne peuvent se résoudre sans une augmentation de la réglementation. Dans d'autres domaines, cependant, une réduction de la réglementation, liée à une augmentation de la concurrence, augmenterait substantiellement l'efficacité économique. Lorsque la réglementation est nécessaire, il faudrait souvent la simplifier et la rendre plus sensible aux changements de conjoncture.

Nous recommandons au gouvernement d'entreprendre un examen et une réforme de l'environnement du cadre réglementaire. Nous recommandons également les mesures suivantes :

- adopter une « clause de crépuscule » qui obligerait le Parlement à réexaminer périodiquement (peut-être tous les 10 ans) le maintien des grandes activités de réglementation et, si c'est le cas, la possibilité de changer leur nature;

- réduire le pouvoir discrétionnaire des organismes de réglementation, par une définition plus rigoureuse de leur mandat;

- exiger que les gouvernements aussi bien que les organismes de réglementation consultent ceux qui sont affectés par les propositions de modification de règlements;

- exiger qu'un rapport soit soumis régulièrement au Parlement et au public sur l'étendue de la redistribution des coûts et des revenus occasionnés par les modalités de réglementation.

La politique de la concurrence

L'industrie canadienne semble s'être concentrée davantage au niveau des producteurs au cours de la dernière décennie. Toutefois, la déréglementation du commerce et sa libéralisation ont réduit la concentration au niveau des vendeurs. Les fusions et les conglomérats peuvent entraîner des concentrations quant au pouvoir économique; elles peuvent également améliorer l'efficacité et la compétitivité sur le plan international. La politique de concurrence du Canada devrait mieux refléter ces deux réalités.

Les commissaires sont d'avis que la politique de la concurrence ne devrait pas tellement se préoccuper des fusions et des conglomérats dans les secteurs de l'économie où existe une concurrence étrangère. Par contre, cette politique devrait mettre l'accent uniquement sur les secteurs de l'économie qui ne sont pas soumis à la compétition étrangère. On ne peut trop insister

reliées à la fiscalité, à la concurrence, au cadre réglementaire, au rôle des sociétés d'État, à l'investissement étranger et à la politique d'ajustement. Les recommandations des commissaires dans chacun de ces domaines sont les suivantes :

La politique fiscale

Nous recommandons un examen approfondi des effets du régime fiscal sur les décisions qui opèrent une distinction entre travail, loisirs, consommation, épargne et investissement. La politique fiscale a une influence fondamentale sur les choix économiques et sociaux. Les coûts d'efficacité du régime fiscal doivent être mieux reflétés dans la politique en matière d'impôts. En outre, cette politique doit tenir compte de la fluidité des flux de capitaux.

La Commission n'a pas examiné en détail le régime fiscal, mais il semble qu'il faudrait encourager les changements récents qui transforment l'impôt sur le revenu des particuliers en impôt sur leur consommation. Cette méthode encourage l'épargne et l'investissement et peut occasionner d'importants bénéfices.

Les gouvernements devraient examiner les éléments contraires à la neutralité structurelle dans le régime de l'impôt sur les sociétés et envisager une indexation des actifs au taux de l'inflation. Des méthodes comptables différentes pour définir l'assiette de l'impôt sur les sociétés, comme celle de la comptabilité de caisse et le remboursement de l'impôt négatif, sont également dignes d'intérêt. De telles dispositions pourraient remplacer l'amortissement accéléré des frais d'exploration et de développement dans le secteur des ressources et les déductions accélérées pour amortissement dans le secteur manufacturier. La Commission pense qu'il est important que les aspects dissuasifs inhérents au régime fiscal soient remplacés par des mesures qui encouragent une distribution efficiente des ressources productives et l'adoption de nouveaux processus, produits et services.

Le cadre réglementaire

Nous, commissaires, avons identifié ce que nous considérons comme certaines faiblesses du cadre réglementaire canadien : une réglementation excessive dans certains domaines, accompagnée de chevauchements et de conflits de juridiction; l'attribution de pouvoirs excessifs aux autorités de réglementation, ce qui suscite des incertitudes; une absence de consultation sur les propositions de changements avec les secteurs affectés; l'ambiguïté des renseignements sur les règlements qui ont pour effet de transférer des revenus d'un groupe à un autre.

du capital. Si l'investissement ne se rétablit pas du niveau cycliquement faible qu'il connaît actuellement, le gouvernement devrait peut-être stimuler l'investissement.

La recherche et le développement au Canada

Il est primordial que les dépenses en recherche et en développement soient efficaces, qu'elles atteignent un niveau déterminé du produit national brut. Pour accroître l'efficacité de la recherche et du développement au Canada, les gouvernements devraient envisager les mesures suivantes :

- s'assurer que toutes les entreprises puissent avoir recours aux mesures actuelles d'encouragement à l'investissement dans la recherche et le développement au moyen de modalités de remboursement de pertes fiscales;
- élargir la définition de recherche et de développement tout en réduisant le taux de subventions fiscales même si un tel élargissement donne naissance à des difficultés administratives;
- s'assurer que l'on consacre les ressources nécessaires à l'obtention de renseignements sur les progrès technologiques à l'étranger et à la diffusion de données relatives à ceux-ci au sein de l'industrie canadienne;
- encourager l'excellence en concentrant l'effort canadien sur les projets, la recherche et le développement qui répondent aux critères internationaux, par la constitution de réseaux d'experts canadiens aussi bien qu'internationaux;
- diminuer la protection accordée à l'industrie canadienne et inciter celle-ci à devenir plus concurrentielle à l'échelle internationale.

L'acquisition de technologies

Les nouvelles technologies se répartissent de plus en plus à travers le monde, et les pays où se font les découvertes disposent de peu de temps pour en tirer parti de manière exclusive. Le Canada profite grandement du fonds commun mondial de technologies nouvelles, en partie grâce aux investissements des multinationales au Canada. Cependant, les nouvelles technologies manufacturières se répandent plus lentement au Canada que dans les autres pays. Une solution possible consisterait à libéraliser les échanges commerciaux et à réduire les barrières existantes à la circulation du capital-actions. L'adoption d'une bonne politique gouvernementale en matière d'enseignement, le rassemblement et la redistribution des données pour-

Certes, la petite entreprise est une source fondamentale d'entrepreneuriat, mais il faut aussi encourager d'autres sources. Les gouvernements devraient envisager la modification de leurs règlements de façon à stimuler l'investissement en capital-actions par les intermédiaires financiers dans les petites et moyennes entreprises, et afin de changer le système fiscal pour rendre plus attrayante la propriété des valeurs mobilières.

Un engagement à des politiques d'encadrement

Un autre élément nécessaire à l'amélioration de la situation économique canadienne relève d'un engagement à adopter des politiques d'encadrement qui encouragent le secteur privé à s'adapter aux changements et à procéder à une répartition efficace des ressources humaines, naturelles et en capital. Ces politiques comprennent celles

raient améliorer l'adaptation technologique au Canada. Les établissements d'enseignement devraient mettre davantage l'accent sur les sciences, le génie et les affaires. Les universités devraient être plus actives pour commercialiser les inventions. Les initiatives du Conseil national de la recherche en matière de rassemblement et de redistribution des données pourraient servir de modèles aux autres organismes. Des courtiers en technologie, des organisations de recherche sous contrat et des groupes d'experts pourraient aider d'autres pays à acquérir des technologies nouvelles. Les secteurs privé et public canadiens devraient faire preuve de plus de dynamisme dans ce sens.

La gestion et l'entrepreneuriat

La gestion et l'entrepreneuriat sont des éléments de la politique industrielle auxquels on n'a, jusqu'à présent, pas accordé suffisamment d'attention. Il faut allouer plus de crédits aux écoles d'études commerciales canadiennes. Pour justifier une telle action, ces écoles doivent démontrer qu'elles sont à la pointe des techniques commerciales modernes. La direction des entreprises devrait accorder plus d'attention au design industriel, pour cela, elle devrait suivre l'exemple des autres pays et travailler en relation plus étroite avec le monde des artistes. Les petites entreprises se sont avérées une source majeure de croissance de l'emploi et d'innovation. Le gouvernement pourrait augmenter son soutien aux petites entreprises en améliorant le marché des valeurs mobilières et l'accès au capital pour les nouvelles entreprises et en réduisant les problèmes liés aux programmes du gouvernement.

politique industrielle, la Commission recommande que, dans la mesure du possible, les gouvernements s'efforcent de fournir un cadre macro et micro-économique cohérent. Des changements fréquents de politiques fiscales ou des modifications autres provoquent de la confusion et de l'incertitude; une perspective à moyen ou à long terme devrait guider le développement des grandes politiques d'encadrement.

Un engagement à une plus grande libéralisation des échanges

Un engagement à une plus grande libéralisation des échanges, ainsi que nous l'avons vu, devrait être un élément-clé de la politique industrielle canadienne. Un accroissement de la concurrence du monde en général et des États-Unis en particulier constituerait un levier puissant pour inciter les Canadiens à répartir nos ressources humaines, naturelles et en capital de manière à améliorer la productivité du pays.

Les gouvernements du Canada devraient adopter des politiques destinées à aider les industries canadiennes à surmonter leurs problèmes et à saisir les occasions que leur procurerait une libéralisation des échanges. En outre, ils devraient prendre des mesures destinées à « niveler le terrain » : c'est-à-dire, réduire ou supprimer les obstacles fiscaux, réglementaires ou autres qui gênent indûment la capacité de la société canadienne à faire face à la concurrence étrangère à l'intérieur et à l'étranger.

Un engagement à renforcer notre capacité de production

Un ensemble de politiques régissant l'enseignement, la formation et la mobilité de la main-d'œuvre, les accords de négociations collectives et d'autres mesures semblables constitue une des parties intégrées à la politique industrielle. Nous traiterons de ces questions dans d'autres parties de ce Rapport. En ce qui a trait au capital, à la technologie et à la gestion, la Commission a tiré des conclusions et a fait des recommandations.

La formation du capital

Les comparaisons internationales suggèrent que le Canada a eu un investissement relativement important pendant les années 1960 et 1970, et ce, jusqu'à la récession de 1981-1982. Cependant, des analyses économiques récentes indiquent que le traitement fiscal actuel de l'épargne et de l'investissement peut donner lieu à un stock de capital trop réduit. Les commissaires suggèrent que le gouvernement examine les effets du système fiscal sur l'épargne et la formation

intervention ». Pour de nombreuses raisons, l'intervention gouvernementale est valable dans certains cas particuliers. En outre, bien que l'on n'ait pas vraiment réussi à prouver au Canada ou à l'étranger qu'une politique industrielle orientée soit plus efficace qu'une politique va-lorisant le marché, les autres pays continueront à en faire l'expérience. Un examen, par les Commissaires, des politiques industrielles étrangères a révélé qu'il existe toute une série de politiques, mais aucun modèle mixte de politiques n'a eu véritablement du succès. Néanmoins, le Canada devrait suivre avec beaucoup d'attention les politiques industrielles étrangères et envisager des moyens stratégiques de renforcer les secteurs où il possède un avantage comparatif. À notre avis, cependant, le Canada a été trop souvent, trop intensivement et trop pragmatiquement interventionniste. Nous, commissaires, favorisons des politiques d'avantage orientées vers le marché que celles qui existaient par le passé.

Dans le cadre d'un plus grand respect des lois du marché pour répartir les ressources, la Commission pense que le gouvernement devrait réaligner de nombreux programmes et politiques pour forger une nouvelle politique industrielle plus cohérente. Premièrement, il faut les réévaluer ayant égard à leurs effets sur la productivité et les capacités concurrentielles du Canada. La politique industrielle doit renforcer les stimulants qui visent à l'excellence, inspirer une répartition efficace des ressources et entraîner un ajustement aux nouvelles réalités économiques. Une telle politique produirait une augmentation du revenu réel, un accroissement de l'emploi et une amélioration de la répartition des revenus.

Pour améliorer la productivité des ressources humaines, naturelles et en capital du Canada, et le pouvoir concurrentiel de l'industrie canadienne, la politique industrielle doit mettre l'accent sur des programmes de soutien de grande envergure, qui oeuvrent de concert avec les forces du marché. Les éléments principaux d'une politique industrielle d'avantage orientée vers le marché sont les suivants :

La promotion d'une croissance économique stable

Pour que l'entreprise privée puisse fonctionner d'une manière efficace et efficiente, elle doit être soutenue par des mesures macro-économiques, y compris des politiques monétaires et fiscales, destinées à promouvoir une croissance régulière de la production et de l'emploi dans un contexte de stabilité relative des prix. En matière de

éléments qui font l'objet de la troisième partie du Rapport de la Commission.

La Politique industrielle

La Commission est favorable à un réalignement fondamental de la politique industrielle au Canada. Nous, commissaires, recommandons que les gouvernements, aussi bien sur le plan fédéral que provincial, mettent plus l'accent sur la productivité et sur la concurrence canadienne au niveau mondial. Trop fréquemment, la politique industrielle s'opposait aux forces du marché, pour venir en aide à des entreprises ou à des industries en déclin. On n'a pas suffisamment essayé de promouvoir l'ajustement aux réalités et aux possibilités nouvelles.

Le Canada doit s'efforcer d'assurer le meilleur rendement possible dans tous les secteurs de l'économie. Notre richesse en ressources naturelles ne constitue plus une garantie de création d'emploi et d'amélioration du niveau de vie. Les défis posés par le Japon et les pays nouvellement industrialisés et le désir de s'assurer un accès plus ferme au marché américain en investissant aux États-Unis exigent des Canadiens qu'ils soient beaucoup plus compétitifs qu'ils ne le sont actuellement. De plus, les développements technologiques nécessitent une économie plus flexible et plus adaptable que ne pouvaient le réaliser les méthodes passées du gouvernement.

Un cadre orienté vers le marché

Pour faire face à ces défis, les Canadiens doivent décider du rôle que doit jouer le gouvernement dans la politique industrielle. Le gouvernement doit-il intervenir activement dans la répartition des ressources humaines, naturelles et en capital, afin de favoriser les « gagnants » industriels et de faire disparaître les « perdants » industriels? La Commission recommande le rejet d'une soit-disant « méthode par objectifs » pour la politique industrielle. Les gouvernements, au niveau fédéral aussi bien que provincial, n'ont pas la capacité d'orchestrer, encore moins de formuler, une politique industrielle suffisamment explicite pour satisfaire les partisans d'une interventionnisme gouvernemental fort. Le monde est trop complexe et le besoin de souplesse et d'adaptation trop grand pour immobiliser le secteur privé, quelles que soient les bonnes intentions avec lesquelles ce « remède » est donné. Un plan d'ensemble détaillé en matière de politique industrielle devrait refuser le recours aux forces du marché et au secteur privé pour encourager la croissance.

Cependant, la Commission réprouve également une attitude stricte de « non-

turs et institutionnels qui influencent la répartition réelle et efficace des ressources.

Nous, commissaires, avons conclu qu'il n'est ni indispensable, ni nécessaire d'essayer de ren-contrer l'objectif du plein emploi au détriment du progrès technologique et de l'amélioration de la productivité. La crainte que ce progrès et cet accroissement de la productivité occasionnent encore plus de chômage n'est pas fondée. L'amélioration de la productivité augmente à la fois l'offre de produits et la demande réelle d'une manière à peu près équivalente; par conséquent, elle n'entre pas en conflit fondamentalement à long terme avec l'objectif à atteindre quant à l'emploi. En fait, l'augmentation des possibilités d'emploi semble être assez indépendante de la croissance de la productivité. Un déterminant beaucoup plus important de la croissance de l'emploi repose sur la progression de la main-d'œuvre. Cependant, la qualité des emplois est liée à l'amélioration de la productivité. Celle-ci ainsi que le changement technologique sont les clés de la croissance à long terme du revenu réel et du bien-être économique.

La Commission n'est pas en faveur d'une croissance économique maximum, quelles qu'en soient les conséquences sur la répartition du revenu, la sécurité de l'emploi ou la qualité du milieu. Nous, commissaires, pensons qu'on peut renforcer la croissance économique en faisant des changements de politiques qui respectent nos objectifs économiques. Notre examen des politiques économiques et sociales du gouvernement a montré des faiblesses qui nuisent sérieusement à une amélioration des possibilités d'emploi ou à une augmentation des revenus.

Ces faiblesses menacent également notre pouvoir concurrentiel sur les marchés internationaux et nous empêchent de répondre efficacement aux innovations technologiques. Le rythme rapide du progrès technologique dans un certain nombre de domaines, lié à l'apparition de nouveaux concurrents internationaux, augmente la nécessité d'avoir une économie hautement adaptable. Il est difficile de savoir si le rythme du progrès technologique s'est accéléré, ou non, mais l'augmentation de la part de dépense nationale brute utilisée pour la recherche et le développement au Canada et aux États-Unis, ces dernières années, sous-entend une intensification de la course internationale à la technologie.

Pour que le Canada ait un rendement au moins égal à celui de ses principaux concurrents, il faut un cadre qui soutienne fermement l'entre-

prise privée et une excellente gestion de la croissance économique globale. Ce sont ces

possible, se compléter et se soutenir mutuellement.

En l'absence de changements majeurs de politiques, la croissance canadienne devrait être régulière, mais faible. Quatre projections indépendantes, à long terme, montrent que le taux de croissance du Canada sera équivalent au taux de croissance des États-Unis. Le taux de croissance moyen au Canada devrait atteindre environ 3 pour cent à la fin des années 1980 et être de l'ordre de 2,5 pour cent pendant les années 1990, à la suite d'un déclin du taux de croissance de la main-d'œuvre. Les perspectives de croissance pour la production des produits primaires semblent faibles, surtout pour les mines et la forêt.

Ces perspectives sont vraiment différentes de celles qui existaient à partir de la Seconde Guerre mondiale jusqu'en 1973. La croissance canadienne était rapide pendant ces années et se comparait favorablement à celle des autres pays de l'OCDE, en matière d'emploi, de productivité et de contrôle de l'inflation. Cependant, après 1973, l'inflation a augmenté rapidement et la croissance de la productivité a diminué. Depuis la récession de 1981-1982, le chômage est devenu notre problème le plus sérieux.

Les projections à long terme suggèrent que la croissance du Canada au cours des deux prochaines décennies dépassera celle de la dernière passée, mais on pense que les niveaux de chômage continueront à demeurer relativement élevés pendant les années 1980. Ces niveaux indiquent une reprise lente de l'emploi après la pire récession depuis la Grande Dépression. Cependant, ils sont dus également à des caractéristiques structurelles et institutionnelles de notre économie. À cause de ces caractéristiques, parmi lesquelles on peut mentionner des mouvements démographiques majeurs, une forte augmentation de la participation des femmes—en particulier des femmes mariées—dans la main-d'œuvre; des rigidités dans les relations contractuelles relatives à la gestion de la main-d'œuvre et des avantages globaux d'assurance-chômage, il sera très difficile d'amener le taux de chômage, d'une manière permanente, en-dessous de 6,5 à 8 pour cent. Il est même nécessaire de changer l'orientation des politiques pour obtenir ces taux de chômage plus rapidement que ne le permettrait le fonctionnement des lois du marché. Atteindre un taux de chômage à long terme de moins de 5 pour cent est possible, mais, selon la Commission, uniquement si les Canadiens effectuent les changements nécessaires aux agents politiques, struc-

Croissance et emploi



Les perspectives de croissance et d'emploi du Canada devraient être faibles, sans changements substantiels de politique gouvernementale dans un certain nombre de domaines. À de nombreux égards, les choix de politique qui s'offrent aux Canadiens sont très limités en raison du contexte mondial. Nous ne pouvons élaborer de politique commerciale indépendante de nos partenaires commerciaux et de nos concurrents principaux; les programmes d'enseignement et de formation doivent coïncider avec les possibilités d'emploi qui dépendent, dans une large mesure, des exportations et de la capacité de faire face à la concurrence étrangère sur le marché intérieur; les politiques industrielles et celles touchant les ressources naturelles doivent servir la productivité et le pouvoir concurrentiel des entreprises canadiennes; le progrès technologique dépend beaucoup de découvertes à l'étranger, et la recherche et le développement à l'intérieur doivent être coordonnés aux efforts internationaux; la politique monétaire et fiscale doit tenir compte de l'interdépendance du rendement économique canadien et des conditions internationales, surtout au sud de la frontière. Mais bien qu'il soit nécessaire d'évaluer les perspectives de croissance et d'emploi du Canada dans un contexte mondial et d'élaborer une politique intérieure en conséquence, il est difficile de prévoir l'avenir. Dans ce cadre, le Canada a toute latitude d'exercer des choix de politiques qui, s'ils s'avèrent justes, peuvent, en fait, améliorer nos perspectives de croissance et d'emploi.

Presque toute l'activité gouvernementale affecte la croissance économique et l'emploi. Cependant, les domaines de politique les plus critiques sont les secteurs relatifs au commerce extérieur, à l'enseignement et à la formation, à la gestion de nos ressources naturelles, au développement industriel, à l'ajustement au progrès technologique et à la réglementation de l'ensemble de l'économie par des instruments de gestion de la demande (i.e. la politique monétaire et fiscale). Les décisions relatives à chacun de ces domaines devraient, autant que

Les pays plus avancés. Les commissaires recommandent :

- Une amélioration quantitative et qualitative de l'aide du Canada. Le Canada doit se diriger vers la cible établie à Lima de 0,7 pour cent du PNB, non pas d'ici 1995, mais d'ici 1990, et viser une cible de 1 pour cent du PNB d'ici l'an 2000. Le gouvernement canadien doit réduire la portion liée de son aide et, pour faciliter cette réduction, s'engager davantage dans l'aide multilatérale que dans l'aide bilatérale.
- Que le Canada oeuvre au sein d'institutions mondiales afin d'améliorer la réceptivité de ces organismes aux propositions utiles aux pays en voie de développement; ainsi, le Canada doit systématiquement chercher les moyens de faire participer plus complètement ces pays dans de futures négociations du GATT.
- Que le gouvernement canadien soit prêt à envisager des propositions destinées à amenuiser certaines des conséquences des plus néfastes de la crise internationale de l'endettement qui affligent les pays en voie de développement; les Canadiens devraient résister aux pressions du protectionnisme économique qui s'appliqueraient aux exportations de ces pays; une attitude plus constructive et conciliatrice à l'égard des pays en voie de développement et de leurs problèmes aidera certainement ces pays mais encore elle présentera des avantages à plus long terme pour tous les pays.

Nous croyons que la mise en application de ces recommandations affermera notre pays.

L'aide au développement

■ L'altruisme et l'intérêt national à long terme sont des motifs qui coïncident dans les recommandations de la Commission portant sur les objectifs canadiens relatifs aux rapports du Canada avec les pays en voie de développement. Dans la poursuite de ces objectifs, les Canadiens doivent être conscients que la responsabilité première au chapitre du développement appartient aux pays en question et que, même s'il est vrai que des efforts internationaux plus considérables sont requis, ce sont souvent les problèmes épineux de nature sociale et institutionnelle au sein de ces pays qui représentent les obstacles fondamentaux au progrès, tout comme dans

■ Les politiques internationales du commerce et de l'industrie sont inextricablement liées. Au Canada, une autre dimension s'ajoute : celle des répercussions culturelles et sociales. Pour réussir dans une négociation de libéralisation des échanges avec les États-Unis, le gouvernement du Canada devra faire des efforts extraordinaires de gestion. Les commissaires, sans faire de recommandation particulière sur la meilleure manière de préparer ces négociations, désirent manifester leur préoccupation concernant la structure actuelle des ministères fédéraux qui ne leur semblent pas être dotée du degré d'intégration voulu pour mener à bien une négociation aussi importante. Il est possible qu'il soit nécessaire de créer un Bureau du négociateur des relations commerciales spéciales dont le titulaire relèverait directement du Premier ministre.

- La Commission recommande au gouvernement du Canada d'encourager celui des États-Unis à mettre en application l'accord de libre-échange en apportant des modifications à la loi fédérale américaine et même, si nécessaire, aux lois des États afin qu'elles se conforment à l'accord et que le tout se fasse selon une sance requise par la libéralisation.
- La Commission estime qu'un accord de libre-échange doit contenir des dispositions explicites qui énoncent les coûts d'adaptation portationnellement supérieurs qui incomberont aux Canadiens. L'économie canadienne a besoin de plus de temps pour s'adapter que l'économie américaine. Nous recommandons, par conséquent, une double méthode d'application progressive de réductions tarifaires qui consiste à permettre une réduction des tarifs douaniers américains, soit plus rapide, soit antérieure à celle des tarifs canadiens. Le gouvernement canadien doit promptement définir des stratégies qui soient compatibles avec la structure de l'aide à l'adaptation proposée dans la Partie V du présent Rapport, à savoir le nouveau Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR). Les programmes gouvernementaux doivent mettre l'accent sur l'aide aux travailleurs afin qu'ils s'adaptent à de nouvelles possibilités d'emploi. En outre, une politique industrielle réorientée, telle qu'énoncée dans la Partie III, encouragera la souplesse et l'orientation de la croissance requise par la libéralisation.
- La Commission recommande au gouvernement du Canada d'encourager celui des États-Unis à mettre en application l'accord de libre-échange en apportant des modifications à la loi fédérale américaine et même, si nécessaire, aux lois des États afin qu'elles se conforment à l'accord et que le tout se fasse selon une

- La Commission recommande que des négociations se déroulent au Canada visant à un consensus fédéral-provincial général et que les provinces se préparent à avaliser par voie législative les dispositions de l'accord, reflétant l'intensité des consultations qui seront nécessaires pour parvenir à un consensus fédéral-provincial. Nous recommandons aussi qu'à plus long terme, les gouvernements canadiens, en prévision de la signature d'un traité officiel, créent une modalité fédérale-provinciale : les articles du traité qui imposeraient des obligations aux provinces entreraient en vigueur à travers le Canada lorsque les deux tiers des assemblées provinciales, représentant au moins la moitié de la population du Canada, auront voté des résolutions en faveur du traité.
- La Commission recommande que des négociations se déroulent au Canada visant à un consensus fédéral-provincial général et que les provinces se préparent à avaliser par voie législative les dispositions de l'accord, reflétant l'intensité des consultations qui seront nécessaires pour parvenir à un consensus fédéral-provincial. Nous recommandons aussi qu'à plus long terme, les gouvernements canadiens, en prévision de la signature d'un traité officiel, créent une modalité fédérale-provinciale : les articles du traité qui imposeraient des obligations aux provinces entreraient en vigueur à travers le Canada lorsque les deux tiers des assemblées provinciales, représentant au moins la moitié de la population du Canada, auront voté des résolutions en faveur du traité.
- La Commission recommande la constitution d'un organisme intergouvernemental canado-américain à trois niveaux qui sera appelé à prendre des décisions fondamentales à caractère exécutif et administratif, à offrir des services techniques et à se prononcer dans les cas de plaintes et d'appels découlant de l'accord. Nous recommandons, en outre, l'adoption des mécanismes suivants :
 - un comité de personnalités nationales, de niveau ministériel, chargé de la mise en vigueur et de l'application des obligations du traité;
 - un organisme de soutien, constitué de fonctionnaires, appelé « Commission conjointe canado-américaine » (CCCA), pour le contrôle des barrières non tarifaires, sous réserve d'une révision en appel par le comité ministériel;
 - une tribune permanente d'arbitrage habitée à imposer ses décisions en dernière instance, pour résoudre les conflits issus d'interprétations divergentes quant à l'accord; cette tribune serait composée de deux Canadiens, de deux Américains et d'un membre neutre choisi par les autres membres de la tribune.

procédure expéditive de telle sorte que le Congrès soit tenu de voter une loi qui entrerait en vigueur dans les quatre-vingt-dix jours qui suivraient une déclaration officielle du Président indiquant son intention de signer un accord international liant les États-Unis. Cependant, nous recommandons également la signature éventuelle d'un traité officiel lorsque les deux gouvernements auront suffisamment expérimenté l'accord.

— participer résolument à une nouvelle série

de négociations multilatérales sur le commerce, sous les auspices du GATT, afin d'améliorer et d'affermir l'accès de notre pays aux marchés étrangers, d'ouvrir notre propre marché et de consolider la structure juridique qui régit le commerce international;

— en plus de prendre les devants pour éliminer les obstacles au commerce sur le plan multilatéral, entamer des négociations avec le gouvernement des États-Unis afin de parvenir à un accord visant à une réduction sensible des barrières tarifaires et non tarifaires entre les deux pays.

■ La Commission écarte tout mouvement d'en-semble, axé sur une plus grande protection ou sur une substitution des importations, en guise de politique globale destinée à mettre les producteurs canadiens à l'abri de l'économie internationale. Cette solution, peut-être la plus reconfortante à brève échéance, débou-cherait, à plus long terme, sur d'inevitable inefficacités dans l'économie nationale, sur des pertes d'emplois et sur une diminution des revenus, de même qu'elle contribuerait à l'affaiblissement du système international. Selon nous, une politique qui garantirait le *statu quo* comporterait le sérieux risque de ramener le Canada à une position plus protectionniste.

■ Les commissaires recommandent que les négociations multilatérales sur le commerce dans le cadre du GATT demeurent un des thèmes centraux de notre politique commerciale. Le Canada doit donc agir rapidement pour définir ses objectifs en vue de la prochaine série de négociations. Le GATT s'est révélé bénéfique pour le Canada et la participation de notre pays à un nouveau renforcement de ce système international de coopération est une sorte de police d'assurance tous risques pour l'avenir. En termes généraux, les objectifs du Canada doivent rechercher :

— une situation plus ordonnée du commerce mondial, à savoir des relations commerciales internationales suffisamment stables, prévisibles et transparentes pour inspirer au monde des affaires la confiance nécessaire pour susciter des investissements et créer des emplois;

— un accès plus sûr à nos principaux marchés, en particulier, au marché américain;

— de meilleures possibilités de transformation de nos ressources naturelles avant exportation par la réduction des tarifs

douaniers étrangers quant à nos produits finis;

— l'amélioration de l'accès aux marchés et des conditions commerciales en ce qui concerne les produits agricoles et ceux de la pêche;

— l'amélioration de la structure des règles internationales pour encourager le rajustement ordonné de l'économie canadienne.

■ Les commissaires recommandent au gouvernement du Canada d'amorcer des négociations avec le gouvernement des États-Unis pour parvenir à un accord sur une réduction sensible des barrières tarifaires et non tarifaires entre les deux pays, parallèlement à une démarche sur le plan multilatéral afin d'éliminer les barrières commerciales. L'accord avec les Américains devra s'inscrire dans les termes de l'article XXIV du GATT et prévoir une réduction des barrières entre les deux pays sans toutefois restreindre la liberté d'action des parties d'entretenir des politiques commerciales distinctes avec d'autres partenaires. Nous ne recommandons pas un accord plus organique qui ressemblerait soit à un « marché commun » soit à une « union économique » ce qui entraînerait une intégration encore plus poussée des deux économies.

■ Les commissaires recommandent que le Canada négocie un accord juridique avec les États-Unis qui comporterait de nettes garanties afin de limiter tout débordement du cadre de l'accord protégeant ainsi des politiques de fond comme celles qui portent sur la culture et sur la défense et qui n'ont pas de liens fonctionnels avec le commerce des biens et services. En effet, une politique qui n'a pas de lien avec ce secteur doit être explicitement mentionnée dans l'entente afin d'éviter toute surprise, si le gouvernement du Canada adopte, comme nous le recommandons, une politique plus dynamique de protection de l'expression culturelle indigène comme corollaire à une négociation bilatérale sur le commerce.

■ Les commissaires recommandent que cette entente juridique réglemente trois types généraux de barrières qui limitent actuellement le commerce entre les deux pays. Nous préconisons que :

— les tarifs douaniers soient réduits à zéro sur une période de dix ans, par exemple, et que des règles de base efficaces soient élaborées;

— l'on élabore une méthode régissant l'ap-

plus, il contribuerait à la croissance de notre sentiment de fierté nationale. Cependant, le libre-échange comporte des risques en ce qui concerne les particularités de la culture politique canadienne, qu'on ne pourrait écarter à la légère. Il faudra élaborer une politique mûrement réfléchie et des programmes destinés à affermir notre indépendance de diverses façons. Par exemple, l'application de mesures prudentes conçues pour renforcer, notamment, l'aspect culturel de l'identité canadienne, pourrait venir à bout des répercussions néfastes de la libéralisation. Le gouvernement pourrait, par ailleurs, étayer les objectifs et soutenir l'application de sa politique extérieure de sorte qu'elle traduise une position plus dynamique à l'égard de la communauté mondiale.

La recherche du libre-échange canado-américain ne vient pas contrecarrer les efforts déployés afin de consolider et d'améliorer la structure actuelle du commerce multilatéral. Les commissaires estiment, au contraire, qu'il s'agit d'une démarche complémentaire qui suppose que le Canada concentre ses efforts et ses rares ressources sur son marché le plus important. Nous considérons que les négociations multilatérales et bilatérales vont de pair. À notre avis, adopter une approche semblable, à deux volets, constituerait la meilleure façon d'assurer à l'industrie canadienne un accès aux marchés étrangers qui lui permette de croître et d'investir en toute confiance. En même temps, nous pourrions ouvrir méthodiquement notre marché et faire en sorte que notre politique commerciale contribue à l'essor d'une économie plus concurrentielle et plus productive.

Des négociations bilatérales ou multilatérales visant des échanges plus libres ne peuvent avoir de véritable influence que si elles s'appuient sur des politiques internes appropriées. Notre position en faveur de la libéralisation du commerce est donc fortement tributaire des recommandations que nous énonçons plus loin dans ce Rapport. Celles-ci devraient contribuer à fortifier la compétitivité et la productivité de l'économie nationale. Une politique commerciale n'y suffirait pas à elle seule.

Les commissaires, comme d'autres qui ont enquêté sur les relations du Canada avec les pays en voie de développement, considèrent que notre pays devrait prendre davantage de mesures positives pour aider ces pays par le truchement du commerce et de l'aide internationale. Nous sommes parvenus à cette conclusion, non seulement pour des raisons humanitaires, mais aussi pour les propres intérêts du Canada tels qu'ils nous sont apparus. Le resserrément des liens

avec ces pays, grâce à l'aide et au commerce, profitera aux générations canadiennes futures en créant un monde plus stable et en s'attachant de futurs partenaires commerciaux.

Ayant soigneusement étudié les analyses exposées dans le Rapport et ayant brièvement résumé leurs conclusions ci-dessus, les commissaires font les recommandations qui suivent.

Recommandations générales

- Les Canadiens ont profité du système multilatéral commercial et financier qui s'est développé surtout au cours des quarante dernières années—et ils y ont contribué. Nous devons continuer à soutenir ce système qui est le point d'appui de notre politique économique avec l'étranger. Cependant, le Canada est suffisamment fort et indépendant pour rechercher des initiatives bilatérales, y compris de meilleures relations économiques avec les États-Unis, dans le cadre de ses relations multilatérales.
- Dans l'ensemble, la politique canadienne sur les importations doit s'appuyer sur une reconnaissance de ses coûts aux consommateurs et de ceux d'un surcis à l'ajustement. Le Canada doit minimiser tout nouveau protectionnisme, graduellement réduire les protections actuelles dans le cadre de négociations bilatérales ou multilatérales et accélérer les mécanismes d'adaptation.
- La promotion des exportations doit être vigoureuse et s'appuyer davantage sur les mécanismes du secteur privé, mais l'octroi de subventions ne doit pas violer les conventions internationales.

Le commerce international

- Le commerce international est le pivot de l'économie canadienne. Il est une composante essentielle de la croissance, de l'emploi et des revenus réels. Étant donné la mutation dans la nature et les structures du commerce international, les Canadiens doivent à présent faire face à une série d'options dans la formulation de leur politique commerciale. La Commission a conclu qu'il existait trois options principales, chacune comportant plusieurs variantes. Ainsi, le Canada peut :
 - poursuivre sa politique actuelle; s'en tenir au niveau et au type de protection actuellement en vigueur, tout en faisant des efforts particuliers de sélection tant pour améliorer l'accès aux marchés étrangers que pour protéger, de façon limitée, l'industrie canadienne, secteur par secteur;

ce marché, en contribuant à leur essor, d'y faire des investissements avec une confiance nouvelle. Dans l'ensemble, cet arrangement enrichirait les Canadiens. Nous fondant sur les analyses réalisées pour la Commission, nous sommes en mesure d'affirmer que le revenu national augmenterait dans une proportion de 3 à 8 pour cent. La Commission a conclu que la croissance de l'emploi se fera plus probablement grâce aux nouveaux investissements que par des restrictions commerciales. D'après les sondages de l'Association des manufacturiers canadiens, les membres de l'AMC s'attendent à ce que les emplois créés par le libre-échange dans certains secteurs excèdent de beaucoup les emplois perdus dans d'autres. Les travailleurs bénéficieront aussi de salaires réels plus élevés grâce à une économie plus productive et prospère.

De l'avis des commissaires, toutes les régions du Canada profiteraient du libre-échange avec les États-Unis. En outre, l'adoption d'un accord bilatéral mettrait un terme aux doléances des provinces de l'Est et de l'Ouest du Canada qui prétendent que le maintien et la protection des industries manufacturières favorisent les provinces du Centre. Plusieurs filiales de sociétés étrangères se retireraient sûrement du Canada si celui-ci s'engageait dans un libre-échange avec les États-Unis, d'ailleurs certaines le font déjà, n'étant pas assurées d'avoir accès au plus important marché d'exportation du Canada. Tout compte fait, l'accès garanti au marché américain entraînerait un accroissement net considérable des investissements au Canada. Avec l'abolition des barrières non tarifaires, les secteurs d'exploitation des ressources naturelles, de toutes les régions du pays, deviendraient les principaux bénéficiaires de cette libéralisation. Malgré cette possibilité, un accord bilatéral de libre-échange n'irait pas sans frais. La nouvelle conjoncture exigerait forcément une adaptation, mais c'est là une situation qui affecterait les Canadiens, qu'ils optent ou non pour le libre-échange. Encore une fois, d'après les études de la Commission, nous sommes persuadés que les gains à long terme surpasseront de beaucoup les frais d'adaptation à court terme. Ces coûts, d'ailleurs, pourraient être amoindris par l'instauration de mesures d'aide à l'adaptation transitoire.

L'étude des conséquences politiques de la libéralisation a convaincu les commissaires que, même dans ce domaine, il y aurait des avantages. Le libre-échange consoliderait la structure économique du Canada, il réduirait les différences régionales quant à la conduite des échanges commerciaux et à la politique industrielle, de

déterminer une zone de libre-échange plutôt qu'une union douanière ou un marché commun;

- être global, c'est-à-dire couvrir essentielle-ment tous les échanges commerciaux entre les deux pays, au lieu de comporter une série d'accords sectoriels;
- permettre l'exclusion de certains secteurs;
- aller dans le sens de la participation du Canada au GATT;
- s'appliquer aux tarifs, aux contingents et aux autres formes de barrières non tarifaires;
- éliminer progressivement les tarifs et, compte tenu de leur effet relativement important sur l'économie canadienne, prévoir pour cette élimination une période plus longue pour le Canada que pour les États-Unis;
- neutraliser ou réduire les barrières non tarifaires par des moyens communs et instaurer des normes pour les régler;
- établir un tribunal mixte chargé de définir ces normes et de veiller à leur mise en vigueur, dont les décisions seraient sujettes à une révision en appel d'un Comité de ministres des deux pays;
- prévoir des mesures d'aide à l'adaptation transitoire et des garanties auxquelles sous-crivent les deux parties;
- comprendre des modalités de règlement en cas de différends quant à l'interprétation de l'accord, sur lesquelles se fonderaient les politiciens des deux pays pour en arriver à des décisions conjointes et stipuler l'arbitrage obligatoire, par une partie neutre, comme modalité en dernière instance;
- être inscrit dans les lois des deux pays;
- tenir compte des intérêts des provinces et des États.

Un accord bilatéral conçu dans cette perspective rendrait notre secteur manufacturier compétitif en encourageant la restructuration, la rationalisation et l'expansion de l'industrie canadienne de façon à desservir le marché nord-américain et, partant, de conquérir les marchés outre-mer. La garantie d'accéder à nos marchés les plus importants, une condition essentielle à la croissance économique et aux nouveaux investissements du Canada s'en trouverait ainsi augmentée, puisque le marché intérieur est relativement petit. Enfin, cet accord améliorerait et accroîtrait l'accès au marché américain dont nous jouissons maintenant et permettrait aux industries canadiennes actuellement exclues de

sance et à la création d'emplois, les producteurs canadiens doivent pouvoir compter sur un accès garanti et ne pas craindre que des gouvernements étrangers viennent réduire à néant leurs efforts de commercialisation des produits canadiens à l'étranger.

Le système multilatéral de réglementation a pour but de faciliter les décisions en faveur de l'adaptation et de pénaliser celles qui encouragent le protectionnisme, mais il requiert une volonté politique pour stimuler son fonctionnement. Entre 1973 et 1979, les négociations commerciales du *Tokyo Round* ont constitué le cadre d'organisation de cette volonté politique. Les négociateurs ont cherché à réduire les obstacles au commerce et à orienter la gestion continue des relations commerciales vers une plus grande liberté dans les échanges. Malheureusement, depuis six ans, nous sommes privés d'un tel cadre.

Une nouvelle série de négociations peut être amorcée dans le cadre du GATT avec pour objectif de se concentrer sur l'élaboration d'une nouvelle charte mondiale du commerce afin d'abattre les obstacles qui demeurent sur la voie des échanges mondiaux et de servir de base à l'organisation d'une volonté politique qui puisse résister au protectionnisme. Toutefois, les résultats d'une future négociation du GATT sont incertains et lointains. Toute nouvelle série de négociations exige une coordination complexe et elle gravite fondamentalement autour des intérêts de trois ou quatre protagonistes : les Etats-Unis, la Communauté économique européenne (CEE), les pays moins développés (PMD) en tant que groupe et, peut-être, le Japon. Le Canada peut apporter une contribution importante, mais il ne peut contrôler ni l'ordre du jour, ni les résultats. Il faut être un négociateur très habile, ne serait-ce que pour « influencer » les résultats. Les Européens se montrent réticents à l'égard de ces négociations. Les Etats-Unis souhaitent ces pourparlers, mais le Congrès n'a toujours pas nommé de négociateurs. Les PMD posent certaines conditions préalables équivoques et ne sont pas d'accord avec l'ordre du jour. Le Japon est intéressé, mais principalement parce que de nouvelles négociations faciliteraient la gestion de ses relations commerciales avec les Etats-Unis et l'Europe.

La croissance économique du Canada dépend, de façon critique, d'un accès garanti aux marchés étrangers. Les Etats-Unis constituent notre marché le plus important et absorbent actuellement les trois quarts de nos exportations. Un accès plus important, meilleur et plus sûr

au marché américain représente pour nous un besoin fondamental, alors que la possibilité d'en être privé est une menace constante. Nous sommes extrêmement vulnérables à toute accentuation du protectionnisme américain. Des négociations bilatérales précoces avec les Etats-Unis pourraient offrir aux deux pays la chance de négocier une réduction, voire l'élimination des tarifs et autres obstacles aux échanges entre eux, à un rythme et à une échelle plus acceptables que les résultats éventuels d'une nouvelle négociation multilatérale du GATT. Ces négociations pourraient également servir de lieu d'un accord sur des règles qui s'appliqueraient aux problèmes particuliers et uniques aux deux pays, tout en nous protégeant plus sûrement d'une éventuelle politique protectionniste américaine.

Les obstacles que rencontre le commerce à l'heure actuelle, y compris les barrières tarifaires, sont réels. L'espoir que, d'ici à 1987, 80 pour cent des échanges commerciaux se fassent en franchise de douane masque le fait que ces échanges sont possibles grâce aux « trous » que comportent les barrières tarifaires. L'imposition d'un tarif de 5 à 10 pour cent peut ne pas entraver le commerce, mais elle découragera les investissements au-delà du niveau nécessaire au bon fonctionnement du marché canadien. De plus, les barrières non tarifaires, et particulièrement celles qui prennent la forme de protections par contingement, sont les mesures les plus proches à refuser aux exportateurs le genre de sécurité qui les encourage à faire des placements à grande échelle, générateurs d'emplois. De notre côté, les tarifs demeurent un facteur important. Sans doute, protègent-ils les producteurs canadiens, mais ils haussent aussi les prix à la consommation et à la production et retardent ainsi l'essor d'une économie plus concurrentielle.

Depuis toujours, les négociations successives du GATT constituent pour le Canada et les Etats-Unis les principales occasions de libéraliser le commerce. Les futures négociations pourraient offrir de nouvelles possibilités d'étendre et de solidifier le commerce bilatéral. Toutefois, il est peu probable que pareilles négociations aient lieu assez tôt ou soient suffisamment approfondies ou encore fournissent le cadre dont les producteurs canadiens auront besoin d'ici à la fin de la décennie et au-delà. Il nous faut donc engager plus directement les Etats-Unis dans des négociations bilatérales libre-échangistes.

Après avoir examiné les divers éléments requis pour donner un nouveau cadre propice au libre-échange canado-américain, les commissaires ont conclu qu'un accord devrait :

Les possibilités du Canada



dans un monde ouvert

Les emplois au Canada sont menacés par une croissance rapide des importations en provenance des pays en voie de développement, par des changements au niveau des politiques commerciales et par les pressions internes exercées par nos partenaires commerciaux en faveur de nouvelles formes de protection. À l'inverse, la croissance et les progrès techniques à l'étranger nous offrent de nouvelles possibilités d'exportation et l'occasion d'avoir accès à des marchandises moins chères et de meilleure qualité que celles que nous produisons. Il s'agit d'un défi de changement, d'adaptation et d'ajustement; les possibilités pourraient être infinies. Toutefois, à la lumière de ces événements, les choix que les Canadiens seront appelés à faire seront difficiles.

On a fréquemment rappelé aux commissaires, au cours de leur mandat, que l'économie interne du Canada est profondément déterminée par sa place dans le système économique mondial. La dernière Commission royale sur les perspectives économiques du Canada avait souligné cette vérité dès 1957 :

L'essence même du Canada tient un peu à ses relations extérieures, et sa structure économique s'explique surtout par son commerce avec l'étranger [...]. Les navires chargés de bois d'œuvre à l'île de Vancouver ou de lingots d'aluminium sur le Saguenay nous rappellent combien notre bien-être est fonction de la prospérité de l'étranger, et même de pays situés en dehors de l'Amérique du Nord.

Par conséquent, le développement économique du Canada ainsi que les politiques économiques de l'État sont fortement influencés par des conditions existant à l'extérieur de nos frontières. En raison de son économie « ouverte » et relativement petite, le Canada est particulièrement exposé aux influences extérieures quant à son commerce et quant à son rendement économique. Les gouvernements canadiens réussissent à stabiliser et de prévoir l'effet de certaines de ces forces, ont cherché à inscrire

nos relations avec nos partenaires commerciaux dans un cadre plus formel. La poursuite de cet objectif a toujours comporté un problème fondamental : comment concilier les divergences de priorités qui existent entre les objectifs nationaux et les exigences d'un système économique international stable? Pour résoudre les conflits qui en découlent, il a fallu continuellement négocier et faire des compromis, tant entre nous qu'à l'échelon international. Les gouvernements ont souvent dû réexaminer leur position et exploiter positivement la tension constante qui existait entre les forces du protectionnisme et celles de la libéralisation du commerce.

Depuis près de quarante ans, le Canada a poursuivi une politique essentiellement multilatérale dans ses relations économiques avec l'étranger; de fait, il a été l'un des principaux partisans du système multilatéral qui gravite autour de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et du Fonds monétaire international (FMI). Cette politique s'est avérée la plus efficace pour améliorer et garantir l'accès à nos produits et pour introduire l'ordre, la stabilité et la prévisibilité dans ce système. Même du côté des importations, nous avons découvert que les négociations multilatérales sont nécessaires lorsque nous ouvrons nos propres marchés, en échange d'un accès aux marchés étrangers. Elles se sont révélées un précieux outil de politique industrielle et ont permis l'adaptation ordonnée de l'économie grâce à la concurrence étrangère.

Dans une large mesure, la politique commerciale canadienne a été, et continuera d'être, le fruit de la conciliation entre l'objectif commercial de nous garantir un accès amélioré sur les marchés étrangers, la nécessité économique de promouvoir l'efficacité et la compétitivité dans l'économie interne et l'obligation politique de préserver notre souveraineté et notre liberté d'action. Le système du commerce et des paiements internationaux détermine essentiellement la formulation et l'application d'instruments particuliers de politique. Pour les producteurs et investisseurs canadiens, ce système international comporte plusieurs défis. Notre gouvernement peut-il réussir à améliorer les possibilités d'accès pour certains secteurs de la production canadienne qui sont, ou qui peuvent être, concurrentiels sur les marchés mondiaux? Réussira-t-il à préserver l'accès actuel dont disposent les producteurs canadiens? Protégera-t-il les producteurs d'une concurrence étrangère inéquitable ou dommageable? Étant donné que les investissements privés sont nécessaires à la crois-

intérêts humanitaires et pragmatiques, le Canada pourrait :

- Chercher à élargir la compréhension canadienne et mondiale de la signification de l'interdépendance, ainsi que des menaces et des possibilités qui se présentent à la civilisation. Cela suppose notamment que l'on accorde une plus grande priorité aux questions touchant l'environnement naturel et, en particulier, aux conséquences de l'explosion démographique ininterrompue sur le bien-être général.
 - Appuyer fortement la réforme du système multilatéral, représenté par l'Organisation des Nations Unies et ses institutions spécialisées, afin d'adapter la machine « institutionnelle » aux problèmes concrets et aux possibilités de l'avenir.
 - Poursuivre les initiatives bilatérales et régionales quand elles sont adaptées à la situation et essentiellement tournées vers l'extérieur dans un contexte multilatéral.
- La Commission a examiné toute l'étendue des implications de l'interdépendance mondiale afin de s'efforcer d'identifier les domaines qui offriront aux Canadiens à la fois des défis et des occasions au cours du prochain quart de siècle. Les Canadiens doivent tenir compte de cette interdépendance en concevant leurs propres politiques nationales.

générale du bien-être de l'ensemble des habitants de la planète est menacée.

- Les entraves les plus importantes à la croissance ne sont pas physiques mais politiques, sociales et institutionnelles. Le principal défi réside donc dans l'ingéniosité technologique et institutionnelle.

- L'interdépendance mondiale exige des décisions fondées sur des objectifs à long terme et s'inscrivant dans un contexte aussi vaste que possible.

Les commissaires reconnaissent que la

priorité mondiale essentielle, dans le cadre de la coexistence pacifique, inclut à la fois l'amélioration générale du bien-être de toutes les nations et de tous les peuples et l'éradication de la malnutrition et de la faim. Vu l'étendue du problème remarqué par les commissaires, sur le plan mondial, il est important que les Canadiens comprennent qu'ils bénéficient d'une situation privilégiée dans ce monde, et, que cette situation les oblige à jouer un rôle de leader mondial dans la résolution des graves problèmes auxquels fait face notre planète, et ce, lorsqu'ils ont la capacité de le faire. Les commissaires recommandent que le Canada accorde une forte priorité à la poursuite d'une politique étrangère plus active reposant sur le fait que le Canada serait envisagé sur le plan conceptuel comme une puissance majeure. En combinant les

lité particulière de jouer pleinement le rôle qui s'offre à eux, à savoir : contribuer à résoudre quelques-uns des plus graves problèmes mondiaux qui se présenteront dans les années à venir. Cette opinion repose sur la conviction profonde des commissaires que les principaux problèmes mondiaux ont leurs racines dans les structures, les valeurs et les normes sociales, politiques et institutionnelles.

La contribution du Canada pourra prendre une forme matérielle, mais elle pourra également se faire par l'enseignement, la formation et le transfert de technologie. On peut également concevoir que nous pourrions jouer un rôle de catalyseur, encore plus important, en amenant les autres pays à oeuvrer de concert à la résolution des défis et des problèmes mondiaux. Notre aptitude à contribuer à la résolution de ces problèmes et à poursuivre nos intérêts nationaux s'est développée. Les Canadiens devraient prendre conscience de la stature de plus en plus imposante du Canada sur la scène internationale.

Comme nous l'avons souligné au début de cette section, et ainsi que nous le répétons maintenant, nous ne pouvons avoir, pour l'instant, qu'une vague perception de l'avenir. Il est par contre crucial que les Canadiens cherchent soigneusement à identifier les forces essentielles en jeu dans le monde, contrôlent constamment leur action et leur interaction, soient prêts à y répondre lorsque les circonstances l'exigeront, soit seuls, soit avec d'autres pays. Si des développements à venir doivent inévitablement avoir des effets directs sur notre pays, dans bien des cas, nous aurons davantage de raisons de nous inquiéter des répercussions indirectes dues à des événements qui se passeront à l'étranger et que nous aurons à subir.

La Commission souligne qu'il est important de tenir compte de cinq aspects critiques du système mondial :

- Le degré d'interdépendance continuera à augmenter dans un avenir prévisible, par conséquent les politiques de tous les pays en seront marquées, et parfois elles seront domminées par des forces mondiales et par les politiques des pays plus importants.
- Si le droit à la survie et la lutte contre la pauvreté sont à la portée de la plupart des pays industrialisés, et certainement du Canada, cela n'est pas encore le cas pour une grande majorité de peuples.
- Les dangers et les défis relevés dans le con-

textuel sont si importants que l'amélioration

découvertes scientifiques et technologiques. La tendance amorcée après la Seconde Guerre mondiale vers une plus grande interdépendance économique dans le monde—et que confirment en plus fortes, en raison notamment de la concurrence croissante des pays récemment industrialisés, du ralentissement généralisé de la productivité, des distorsions causées par l'augmentation radicale du prix du pétrole dans les années 1970 et des dettes énormes que doivent par conséquent rembourser plusieurs pays en voie de développement, ainsi que du chômage massif avec lequel plusieurs pays industrialisés sont aux prises, malgré la lente reprise économique qui a suivi la récession du début des années 1980. Et nous devons reconnaître que plusieurs de ces tensions ne sont pas près de se dissiper.

De plus, nous avons étudié dans notre Rapport les courants politiques, économiques et sociaux de quelques grands pays—Etats-Unis, Union soviétique, Chine et Japon—et de groupes de pays comme ceux de l'Europe de l'Ouest ou du Tiers monde. Nous l'avons fait en espérant obtenir d'autres indications sur la façon dont ces courants risquent de déterminer ce qui se passera éventuellement dans le monde.

En nous penchant sur l'état actuel des affaires internationales, nous avons remarqué deux phénomènes distincts qui, analysés ensemble, justifient une certaine inquiétude. Comme nous l'avons souligné, les pays sont devenus de plus en plus dépendants les uns des autres sur les plans économique, écologique et social; par conséquent, en tant que citoyens du monde, nous rencontrons de plus en plus les mêmes problèmes et les mêmes possibilités. En même temps, toutefois, notre volonté politique collective et les institutions internationales par lesquelles elle se traduit n'ont pas évolué au même rythme vers l'interdépendance. Nous n'en sommes pas encore à l'étape où il faudrait nous en alarmer, mais nous devons quand même reconnaître et corriger cette situation, de façon à ce que, ensemble, les pays puissent apprendre à faire la part de l'altérisme et de l'intérêt national dans les questions qui les intéressent tous.

L'envergure et l'importance de la participation du Canada dans les affaires internationales semblent donner aux Canadiens la responsabi-



En termes de conjecture, on ne peut raisonnablement être certain que d'une seule chose : des forces puissantes sont à l'oeuvre dans le monde, et elles influenceront profondément l'existence de tous les Canadiens. La perspective globale regorge de signes avant-coureurs de dangers et, pour la majorité des êtres humains, l'avenir est plus qu'incertain.

À la veille d'une époque qui pourrait être fort turbulente, les Canadiens jouissent d'une situation privilégiée qui pourrait les induire à considérer les problèmes de notre devenir universel comme fort lointains. Toutefois, comme le fait sait très justement remarquer John Donne, il y a plus de trois siècles et demi, nul ne peut vivre en insulaire. De fait, à cause du réseau étendu de liens qu'il entretient dans les domaines du commerce, de l'aide à l'étranger, le Canada est plus exposé que la plupart des autres pays à ce qui se passe dans le monde. Les Canadiens sont très vulnérables à toutes répercussions néfastes, à la fois directes et indirectes, mais ils se trouvent également, de bien des façons, en situation privilégiée pour tirer parti des possibilités des qu'elles se présentent.

Quoique nous ne puissions savoir avec certitude comment ils évolueront dans les années qui viennent, nous avons cherché dans notre Rapport à relever certains des principaux facteurs et des grandes forces en jeu dans le monde, afin d'anticiper les problèmes qu'ils risquent de créer et les choix qui se poseront aux Canadiens. Notre analyse a porté, en particulier, sur cinq aspects, distincts mais corrélés, du développement mondial : le milieu humain et particulièrement la croissance démographique; le milieu naturel, y compris l'abondance ou la rareté des ressources essentielles et la qualité de notre écosystème; le milieu intellectuel et la transformation radicale qu'y suscite le changement scientifique et technologique; le milieu économique; et le milieu géo-politique.

De tous les éléments dynamiques qui façonneront l'évolution du monde, le plus frappant est sans doute l'augmentation massive de la population du globe; la Banque mondiale prévoit

en effet que, en l'an 2025, la population mondiale aura presque doublé par rapport à ce qu'elle était en 1980, passant de 4,4 milliards à 8,3 milliards de personnes. Quoique les effets de cette évolution soient loin d'être clairs, il est évident que la croissance démographique posera des défis d'une portée considérable, tant sur le plan national qu'à l'échelle mondiale.

Cette explosion démographique risque d'épuiser plusieurs des ressources essentielles du globe — nourriture, eau, énergie et matières premières destinées à l'industrie. Il semble que, en général, notre planète ait les ressources physiques nécessaires pour répondre à la demande prévue. Ce qui risque de soulever de graves problèmes, toutefois, est la répartition de manière assez inégale de ces ressources, tout comme la capacité de les mettre en valeur pour le bien de l'humanité. Pour éviter que diverses pénuries ne viennent paralyser les activités, il faudra souvent ajouter à la volonté politique et à la coopération internationale des stimulants économiques et mettre en application de nouvelles techniques, tant dans les pays industrialisés que dans les pays en voie de développement.

En cherchant à fournir les ressources nécessaires pour nourrir et faire vivre une population toujours plus nombreuse, il est très dangereux d'aggraver la détérioration déjà très sérieuse des formes de vie qui, dans l'eau, dans l'air et sur la terre, constituent les éléments essentiels de notre écosystème. Les pluies acides sont déjà, à l'heure actuelle, une réelle menace dans tout l'hémisphère Nord. Dans les pays en voie de développement comme dans les pays développés, les terres agricoles, trop ou mal exploitées, ne cessent de se dégrader, problème auquel s'ajoute, dans certaines régions du monde, la destruction des forêts tropicales. Et si les prévisions scientifiques sont justes, le réchauffement du globe en raison de l'« effet de serre » causé par l'accumulation de bioxyde de carbone dans l'atmosphère aura, dans tous les pays, des conséquences néfastes dont on ne peut encore vraiment mesurer l'ampleur.

La ruée vers la découverte scientifique et technologique a, elle aussi, de profondes répercussions sur nous. Certains croient que l'exploration actuelle du savoir a déjà fourni l'élan nécessaire à l'amorçage d'une troisième révolution industrielle qui contribuera au progrès de l'humanité, mais il en est d'autres qui craignent que cette explosion ne soulève, en soi, de nouveaux problèmes. Dans ce monde où règne l'incertitude, une chose paraît toutefois certaine, c'est que nous devons être prêts à nous adapter rapidement aux changements qu'entraîneront les

à ces politiques et à ces programmes qui provoquent un sentiment de découragement, qui empêchent la souplesse et qui entravent la répartition attendue des ressources.

Les commissaires croient—ainsi qu'analysé ailleurs dans d'autres parties du Rapport—que les gouvernements devraient abandonner l'intervention directe dans plusieurs secteurs économiques, en ayant une plus grande confiance dans le fonctionnement des mécanismes des lois du marché. Le gouvernement devrait, par exemple, concentrer davantage ses efforts sur l'amélioration du développement du potentiel industriel canadien en prenant des mesures globales et il devrait intervenir moins largement dans son appui à des secteurs désignés, tout particulièrement, à ceux liés à l'industrie en déclin.

Il n'est pas judicieux, cependant, de séparer la réforme fondamentale d'un appui du tissu social, qui, tous deux, lient les Canadiens en tant que force économique et en tant que peuple. Cette Commission recommande aussi des changements de grande portée dans les programmes d'aide sociale, dans le domaine de l'éducation, dans le champ de l'assurance-chômage et dans le secteur des conventions collectives. Des changements institutionnels, de même que des changements de politique sont requis dans ces domaines en vue d'accroître l'équité, la souplesse et l'efficacité du système économique canadien. La prémisses centrale de la perspective des commissaires sur les relations citoyen-Etat est que le gouvernement constitue d'appareils lourds et tentaculaires requiert davantage de démocratie, et ce, dans l'absolu. Si l'on respecte ce principe, la Commission recommande l'adoption d'une série de mesures qui ont pour but de renforcer l'autorité du Parlement afin d'amener le gouvernement à rendre des comptes et tout en mettant de l'avant une représentation régionale dans l'arène politique par l'établissement d'un Sénat élu.

La nouvelle Charte des droits a des implications profondes pour ce qui a trait à l'évolution future de la société canadienne; elle se joint aux principes du fédéralisme et du gouvernement responsable à titre de troisième pivot du système politique canadien. Tandis que la Charte étend les droits du citoyen canadien, de nouvelles mesures nécessitent le renforcement de la position de l'électorat et le contrôle du pouvoir du gouvernement et de la bureaucratie.

Selon l'avis des commissaires, la gestion sociale accomplie par le gouvernement est aussi difficile et importante que celle effectuée dans le domaine économique. La liste des questions sociales qui relèvent du gouvernement inclut la langue, la race, la culture, la place des peuples autochtones dans notre communauté, l'égalité des sexes et l'état de l'environnement. Plusieurs de ces questions telles que l'action positive ont des incidences économiques fort importantes.

L'affrontement qui caractérise fréquemment les relations fédérales-provinciales est, selon les commissaires, le reflet d'une compétition saine entre les différents intérêts en jeu. Néanmoins, ils croient qu'il est nécessaire de renforcer la machine qui régit les relations fédérales-provinciales. Simultanément, il est urgent d'inciter les citoyens canadiens à prendre part au processus de décision et d'étendre le pouvoir des corps législatifs afin qu'ils examinent les accords intervenus entre les deux ordres de gouvernement. Il existe une synergie entre l'union politique et l'union économique. Le renforcement de l'une affermit l'autre, ce qui exige aussi un engagement réciproque. La réduction des barrières interrégionales en vue de faciliter la libre circulation des personnes, des biens et des investissements nécessitera de nouveaux mécanismes intergouvernementaux afin de mettre en pratique un code de conduite économique que nous avons recommandé.



Ce chapitre introductif au Rapport final expose les lignes directrices qui ont guidé les vues de cette Commission quant au rôle de l'Etat en ce qui a trait à un grand nombre de questions qui se posent dans notre société. C'est une tentative visant à dépeindre clairement l'évolution que nous, Canadiens, avons connue jusqu'à présent et que nous pourrions découvrir dans l'avenir, partageant, tel que nous le faisons déjà, ce pays que nous avons en commun. Ensuite, nous examinons l'étendue et la complexité de nos appareils gouvernementaux lourds et tentaculaires qui ont transformé les relations entre ceux-ci et la société, qui ont défié nos pratiques de gouvernement responsable et qui ont fortement compliqué le fonctionnement du fédéralisme canadien. Enfin, dans cette introduction, les commissaires étudient le lien réciproque des Etats et des marchés, une préoccupation qui est inscrite à l'ordre du jour de tous les gouvernements démocratiques au Canada et ailleurs dans le monde. Notre but est de clarifier le débat, d'éclaircir la situation complexe et de proposer des critères en vue de maîtriser l'avenir, en favorisant une relation mutuelle de ces deux puissants systèmes qui ont besoin l'un de l'autre et au sein desquels nous agissons en tant que citoyens, consommateurs et producteurs.

Puisque le chapitre intitulé « Le Canada : Etat, société et économie » est une introduction au Rapport et qu'il fournit une vue d'ensemble des conclusions et recommandations des commissaires, il a été imprimé séparément. Au lieu de présenter un résumé succinct de ce chapitre, nous souhaitons seulement faire quelques commentaires généraux qui peuvent aider à donner un aperçu global du reste du livre.

Les commissaires considèrent que l'Etat a quatre fonctions principales dans la gouvernance de la nation. Il a un rôle primordial à jouer qui consiste à être attentif à l'évolution de la plupart des aspects sociaux du Canada. Symboliser le sentiment qu'éprouvent les citoyens de leur identité nationale est une autre mission importante de l'Etat. De plus, il est évident qu'il a

pour tâche essentielle d'influencer et d'orienter l'évolution de l'économie nationale. Il assume, enfin, la responsabilité de parler et d'agir au nom du pays dans le concert des nations.

De nos jours, le rôle complexe et étendu du gouvernement dans la prise en charge de plusieurs aspects qui touchent notre vie nationale semble inévitable et irréversible. Néanmoins, les commissaires croient que, dans certains secteurs, il est souhaitable et possible de clarifier l'intervention du gouvernement dans la société et dans l'économie. La majeure partie du réseau complexe des politiques et des programmes qui nécessitent l'intervention de l'Etat est le résultat d'une multitude de décisions *ad hoc* accumulées depuis des années; plusieurs d'entre elles ont eu de nombreuses conséquences imprévues. C'est pourquoi, ce Rapport cherche à redéfinir les liens existant entre le gouvernement et la société afin d'améliorer la qualité de la performance du Canada dans des secteurs spécifiques de politique, de même qu'il tente d'envisager la réforme des institutions centrales du Parlement et du fédéralisme, qui nous permettent de gérer nos affaires collectives comme le fait un peuple démocratique.

L'élément fondamental du fonctionnement de l'économie dépend d'un équilibre adéquat entre la confiance dans les forces du marché et l'intervention du gouvernement. Le choc ressenti pendant la décennie allant de la première crise pétrolière de 1973 à nos jours compose l'arrière-plan des préoccupations de la Commission. Les éternels problèmes tels que les déficits gouvernementaux importants et persistants, l'instabilité financière, la croissance lente de la productivité et le taux de chômage élevé reflètent les effets cumulatifs des changements sous-jacents dans l'économie et dans la société. Les solutions appellent un rajustement du rôle de l'Etat dans de nombreux secteurs des affaires sociales, économiques et politiques de la nation. De nouvelles orientations sont nécessaires, fondées sur une analyse épurée des postulats archaïques spontanément acceptés.

La préoccupation à long terme du Canada doit être le rétablissement de la croissance de la productivité et l'amélioration des chances d'emploi. Pour atteindre ces buts, le Canada doit avoir un meilleur accès aux marchés mondiaux. Les accords sur un libre-échange plus facile autant avec les Etats-Unis que sur une base multilatérale, assisteraient efficacement l'industrie canadienne qui pourrait devenir ainsi plus concurrentielle et plus productive. Le gouvernement doit contribuer à l'effort de relance en vue d'accroître la compétitivité en mettant fin

une expérience douloureuse. Les institutions et les politiques gouvernementales peuvent et devraient aider à amortir le choc, car tout cela représente un choc et il faut l'assumer.

Par ailleurs, le Canada tirera d'énormes bénéfices du changement des structures démodées. Nous, Canadiens, possédons d'incomparables avantages, non seulement dans le pays dans lequel nous habitons mais aussi dans le type de société dans lequel nous vivons, grâce aux institutions que nous avons mises en place. Si l'on considère le changement plus comme une chance que comme une menace, que l'on décide de tenter cette chance ou de la provoquer, d'adopter la ferme volonté de la mettre de notre côté, nous pourrions alors non seulement améliorer notre situation intérieure, mais aussi apporter notre contribution au monde, dans lequel les avantages dont nous jouissons, nous, Canadiens, font encore défaut à beaucoup trop de pays.

DONALD S. MACDONALD
Président
Mai 1985

Nous ne sommes que quelques pays au monde à pouvoir renforcer notre nationalité, sans menacer ou offenser qui-conque. Un sentiment national plus fort ne nous aiderait qu'à mieux accomplir notre devoir national, qui n'ira jamais à l'encontre des perspectives internationales.

Nous recommandons, dans ce Rapport, que le Canada ait, de façon plus complète, des implications au niveau international. Il nous faut avoir confiance en nous-mêmes. En fait, nous pouvons répéter les mots d'Emily Murphy : « Ne compte sur personne. Recherche ton propre espace vital et ne laisse qui que ce soit ni quoi que ce soit s'en emparer. »

Lors de la compilation de ce Rapport, les commissaires ont établi un vaste programme de changement. Certains de ses aspects nous seront imposés; mais nous devons chercher à en créer d'autres nous-mêmes, au fur et à mesure que nous nous dirigerons vers l'avenir. En dernier lieu et de façon plus accentuée, ce sera aux individus de porter le fardeau du changement. Sortir des sentiers battus pour aller vers l'inconnu et la nouveauté a toujours été, du moins en partie,



La Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada a été créée à l'automne 1982, à la suite d'une des périodes les plus agitées de l'histoire canadienne. L'économie du Canada venait de sortir de la plus mauvaise période de récession qu'elle ait connue, depuis les années 1930. Pendant la majeure partie de ces dix dernières années, le pays avait subi des taux d'inflation sans précédent, mais d'autres pays, eux aussi, luttèrent contre ces problèmes économiques. Cependant, nous avions aussi à mener des débats intenses, souvent matière à dissensions, sur des sujets extrêmement complexes et ardue, tels que la politique énergétique, notre nouvelle Constitution et, plus particulièrement, sur la question de savoir si le Québec resterait partie intégrante du Canada. Dans cette optique, la principale question qu'il nous fallait étudier était : « Ne pourrions-nous pas faire mieux dans l'avenir ? » Notre réponse est un « oui » retentissant.

Il est certain que notre pays a été confronté à des difficultés d'ordre économique et politique, mais les nombreuses rencontres que nous avons eues avec les Canadiens ont conforté notre vision du Canada, pays responsable, tolérant et bien administré. Nous sommes absolument convaincus que le Canada possède d'incalculables moyens pour se réaliser. Cependant, atteindre cet objectif signifie que les Canadiens doivent affronter la nécessité d'opérer des changements dans les politiques et les institutions, qui offrent, pour le moins, l'avantage de ne pas leur être totalement inconnues. Nous devons nous lancer sur des voies inexplorées, ce qui exige, en l'occurrence, un esprit ouvert, créatif, du courage et de la détermination. Ce Rapport indique, de façon quelque peu détaillée, les changements qui, à notre avis, offrent aux Canadiens la meilleure chance d'exploiter le potentiel national.

Bien que nous ayons indiqué un certain nombre d'orientations que l'avenir nous fera probablement envisager, tout en tenant compte de la concurrence grandissante au sein de l'environnement international et des perspectives

d'une croissance plus modeste que celle qu'a connue l'économie, pendant l'âge d'or des années 1950 et 1960, nous n'avons pas tenté de prédire l'avenir en détail. Tout décideur du début des années 1970 reconnaît qu'une prédiction aussi précise n'est pas réaliste. Tout en reconnaissant qu'il y a changement, mais ne sachant pas exactement dans quel sens, la politique la plus productive que nous puissions conseiller est que les Canadiens, en tant qu'individus et par le biais de leurs institutions, conservent la plus grande souplesse possible, afin de s'adapter aux changements éventuels.

En se basant sur une rétrospective de 35 ans, et au-delà des difficultés économiques que nous avons connues dans un passé récent, la Commission estime que l'économie canadienne a atteint un succès record tout à fait appréciable. Nous pensons, cependant, que les circonstances, qui ont amené ce succès ne seront pas aussi favorables qu'auparavant; en effet, elles ont déjà changé aux niveaux mondial et national. Les divergences qui émanent de notre expérience économique devront équilibrer les différences qui existent dans les politiques économiques et sociales.

Tandis que l'économie était le centre des préoccupations des commissaires, nous avons également à étudier le fonctionnement des institutions politiques au Canada et les moyens de l'améliorer, pour que notre pays puisse accomplir une meilleure performance économique. Les institutions politiques sont conçues pour maîtriser les conflits, inévitables, entre individus, entreprises, régions et entre pays. Le rôle de ces institutions est de canaliser les conflits, pour que nos divergences ne nous empêchent pas d'atteindre nos objectifs communs. Bien que les commissaires pensent que les institutions politiques du Canada ont bien résisté aux tensions des dix dernières années, nous estimons qu'elles pourraient être encore améliorées.

L'évolution de notre pays a reçu l'appui de grands alliés et d'un puissant voisin. Comme on pouvait le prévoir, le Canada n'étant pas un chef de file auprès des grandes entreprises, les Canadiens ont trop souvent pris l'habitude d'accepter une tutelle étrangère et d'adopter les idées des autres, avant de penser vraiment à ce qu'il nous fallait dans notre situation. Cette attitude a été qualifiée de « mentalité coloniale ». Comme l'écrivait un jour, de son vivant, Vincent Massey, dans son fameux ouvrage *On Being a Canadian* : « Nous n'avons jamais souffert d'avoir trop confiance en nous-mêmes. » Il écrivait encore :

Table des matières

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT	1
Le Canada : État, société et économie	3
Perspective d'ensemble	5
Les possibilités du Canada dans un monde ouvert	9
Croissance et emploi	17
Les ressources naturelles et l'environnement	29
Les ressources humaines et le soutien social	33
Le contexte institutionnel	45
Conclusions	61
ANNEXE A—Liste des études de recherche	62
ANNEXE B—Les commissaires	65

Copyright © Ministère des Approvisionnement et Services Canada 1985
Tous droits réservés
Imprimé au Canada

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnement et Services Canada
Ottawa (Ontario)
K1A 0S9
(613) 997-2560

*Le Rapport est disponible chez votre libraire local
ou au Centre de publication du gouvernement du Canada.*

Résumé des conclusions et recommandations

Ce résumé des conclusions et recommandations est repris du Rapport de la Commission sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada. Il est présenté sous ce format comme un élément du dossier des communications en vue de transmettre les principaux messages du Rapport de la Commission vers le grand public. Ce résumé varie dans la forme, mais il reste conforme, quant au fond, aux conclusions et recommandations contenues dans le Rapport. Cependant, ce dernier constitue la version officielle.

Commission royale sur
l'union économique et les
perspectives de développement du Canada

Résumé des conclusions et recommandations

Commission royale sur
l'union économique et les
perspectives de développement
du Canada

